



Fakultet for biovitenskap, fiskeri og økonomi

# Styring av kommunale selskaper

*For mye frihet eller for mye styring?*

**Alf-Erlend Vaskinn og Bjørn Aage Nibe**

*Masteroppgave i ledelse 1.juni 2017*





# Innholdsfortegnelse

1	Innledning .....	6
1.1	Aktualisering, problemstilling og forskningsspørsmål .....	7
2	Kontekst: Kommunal forvaltning i utvikling .....	9
2.1	Lokaldemokrati .....	10
2.2	Kommunens egenkontroll .....	11
2.3	New Public Management og New Public Governance .....	12
2.4	Kommunale selskaper .....	13
2.4.1	Kommunale foretak .....	16
2.4.2	Interkommunale selskap .....	16
2.4.3	Aksjeselskap .....	18
2.4.4	Konsern .....	18
2.5	Selskapskontroll og revisjon .....	18
3	Teori: Styring, kontroll og demokrati .....	21
3.1	Prinsipal - agentteorien .....	21
3.2	Den skandinaviske modellen .....	23
3.3	God eierstyring og selskapsledelse .....	24
3.3.1	Styringssignaler i KF, IKS og AS .....	24
3.4	Demokratisk forankring .....	25
4	Metode .....	28
4.1	Valg av metode .....	28
4.2	Casestudie .....	28
4.3	Innhenting av data .....	28
4.4	Utvelgelse av selskaper og respondenter .....	28
4.5	Analyse .....	29
4.6	Reliabilitet og validitet .....	30
4.7	Forskningsetiske betraktninger .....	31
5	Funn og analyser .....	32
5.1	Kommunalt foretak .....	32
5.1.1	I hvilken utstrekning gir kommunen styringssignaler til KF? .....	32
5.1.2	Hvordan kontrollerer kommunen at KF følger styringssignalene? .....	35

5.1.3	Hvordan balanserer kommunen KFs fristilling med målet om god demokratisk styring? .....	38
5.2	Interkommunalt selskap .....	40
5.2.1	I hvilken utstrekning gir kommunen styringssignaler til IKS? .....	40
5.2.2	Hvordan kontrollerer kommunen at IKS følger styringssignalene?.....	44
5.2.3	Hvordan balanserer kommunen IKS sin fristilling med målet om god demokratisk styring? .....	47
5.3	Aksjeselskap.....	52
5.3.1	I hvilken utstrekning gir kommunen styringssignaler til AS?.....	52
5.3.2	Hvordan kontrollerer kommunen at AS følger styringssignalene?.....	56
5.3.3	Hvordan balanserer kommunen AS sin fristilling med målet om god demokratisk styring? .....	58
6	Drøfting .....	61
6.1	I hvilken utstrekning gir kommunen styringssignaler til sine selskaper? .....	61
6.2	Hvordan kontrollerer kommunene at selskapene følger styringssignalene?.....	62
6.3	Hvordan balanserer kommunen selskapenes fristilling med målet om god demokratisk styring? .....	63
6.3.1	Styresammensetning.....	66
6.3.2	Den kommunale selskapsvei .....	67
7	Konklusjon .....	67
7.1	Implikasjoner for videre forskning .....	68
8	Referanser .....	69
	Vedlegg - Intervjuguide Ordførere / rådmenn / KU-ledere.....	75
	Vedlegg - Intervjuguide styreledere / daglig ledere .....	77

## Tabelliste

Tabell 1 – Selskapskontroller fordelt på forvaltningsrevisjon og eierskapskontroller.....	20
Tabell 2 – Styringsverktøy fordelt på KF, IKS og AS .....	25
Tabell 3 – Tabell med respondenter fordelt på selskapstyper og intervjusted .....	29
Tabell 4 – Funn: Kommunens styringsverktøy .....	32
Tabell 5 – Respondentenes svar på spørsmål om vedtektene .....	34
Tabell 6 – Er kontrollutvalget viktig for kontroll av IKS?.....	36
Tabell 7 – Funn: Kommunens styringsverktøy .....	40
Tabell 8 – Er kontrollutvalget viktig for kontroll av IKS?.....	45

Tabell 9 – Funn: Kommunens styringsverktøy .....	52
Tabell 10 – Er kontrollutvalget viktig for kontroll av AS? .....	57
Tabell 11 – Følger AS offentleglova? .....	58

## Figurliste

Figur 1 – Den kommunale selskapsveien .....	7
Figur 2 – Styringsmodell i kommunene .....	11
Figur 3 – New Public Management.....	12
Figur 4 – Kommunale selskapsformer fra kommunal etat til fristilte selskaper .....	14
Figur 5 – Styringsmodell, KF, IKS og AS. ....	15
Figur 6 – Kommunens egenkontroll.....	19
Figur 7 – Styringsprosess i lys av prinsipal-agentteorien .....	22
Figur 8 – Avstand og spredning av politisk styring .....	26
Figur 9 – IKS med tre AS datterselskaper.....	63
Figur 10 – Avstand og spredning av politisk styring datterselskaper .....	65

## Forord

Denne undersøkelsen avslutter vår tre år lange erfaringsbaserte masterstudie i ledelse.

Undersøkelsen har vært lærerik og interessant, men også tidskrevende. Vi har fått mer innsikt i hvordan kommunene styrer sine kommunale selskaper og hvordan selskapene tilpasser seg disse styringssignalene.

Vi vil rette en takk til de femten respondentene som stilte opp til intervju med oss, og delte sine synspunkter på styring av kommunale selskaper. Med data fra kyndige respondenter samt kommunale styringsdokumenter, har vi hatt tilgang til en stor mengde data som det har vært spennende å analysere.

Vår veileder Harald Torsteinsen fortjener takk for god veiledning, nyttige råd og konstruktive tilbakemeldinger i skriveprosessen. Vi vil også takke våre arbeidsgivere for en positiv innstilling under hele masterperioden.

Sist, men ikke minst, vil vi takke våre familier for all støtte og forståelse rundt oppgaveskriving og en tidvis fraværende far.

Alf-Erlend Vaskinn og Bjørn Aage Nibe

## Sammendrag

Hensikten med denne studien var å undersøke hvordan kommunene styrer sine selskaper. Problemstillingen er belyst gjennom en kvalitativ undersøkelse av de tre mest vanlige kommunale selskapsformene: Kommunalt foretak, interkommunalt selskap, aksjeselskap. I hvert case valgte vi å intervju ordføreren, rådmannen og kontrollutvalgslederen i kommunen, samt styrelederen og daglig leder i selskapet. Til sammen 15 respondenter. I tillegg har vi innhentet data fra styringsdokumenter i kommunene og selskapene.

Vi har undersøkt i hvilken utstrekning kommunene gir styringssignaler til sine selskaper, og om kommunene kontrollerer at signalene følges av selskapene. Videre har vi undersøkt hvordan kommunene balanserer selskapenes fristilling med mål om god demokratisk styring.

En viktig årsak til at kommunene har flyttet tjenesteproduksjon over i kommunale selskaper er ideene i New Public Management om at det gir potensiell gevinst og flere fordeler. Dette resulterer i at de kommunale selskapene fristilles fra kommunen. Vi har belyst at dersom de folkevalgte mister styringen er det en demokratisk utfordring.

Vi har benyttet prinsipal-agentteori, den skandinaviske modell, teorier om demokrati og anbefalinger innen styring og kontroll av kommunale selskaper for å forstå våre data. Kunnskapsgrunnlaget som finnes i tidligere undersøkelser og rapporter om styring av kommunale selskaper har vi brukt som et bakteppe i vår analyse.

Våre funn indikerer at kommunene styrer sine kommunale selskaper gjennom formelle møter, formelle dokumenter, anbefalt og uformell dialog. Kommunene kontrollerer jevnt over om selskapene følger styringssignalene. Hvor godt kommunene balanserer selskapenes fristilling med god demokratisk styring påvirkes av styresammensetning, dynamikken mellom styring- og kontroll, selskapenes kompleksitet, og i hvilken grad selskapene leverer konkurranseutsatte tjenester. Vi har konkludert med at kommunene hverken understyrer eller overstyrer sine selskaper.

# 1 Innledning

Kommunale selskaper utøver en vesentlig del av kommunal tjenesteproduksjon. Kunnskap om hvordan kommunene styrer sine kommunale selskaper er derfor viktig. En optimistisk innfallsvinkel med tanke på kommunale selskaper, er at de muliggjør politisk styring samtidig som selskapsledelsen har frihet til å styre virksomheten effektivt (Opedal, Blomgren, & Holmen, 2012). Hvorvidt dette skjer i praksis, eller om utfordringer knyttet til politisk styring og andre utilsiktede effekter er vanlig, vil være vesentlig å ha kunnskap om for å vurdere om kommunenes formål med opprettelsen av kommunale selskap er oppfylt (Ringkjøb, Aars, & Vabo, 2008).

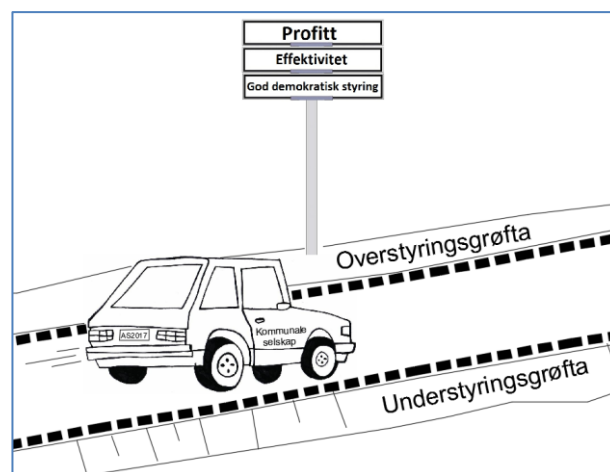
Kommunal sektor er sentral for alle mennesker i Norge fordi vi alle gjennom hele livet er avhengige av tjenester som kommunene leverer. Den kommunale forvaltningen styres av kommunestyrene som velges av innbyggerne gjennom demokratiske valg. De siste tiårene har kommunal sektor økt i omfang blant annet som følge av at velferdstilbudet stadig har vokst, og kommunene har dermed blitt mer komplekse organisasjoner (NOU 2016:4). Etablering av kommunale selskaper har også vært en del av denne utviklingen (Bjørnsen, Klausen, & Winswold, 2015).

På slutten av 1970-tallet startet det som skulle vise seg å bli en markant trend kalt New Public Management (NPM). Dette var grupper av ideer som «offers an all-purpose key to better provision of public services» (Hood, 1991:3). Delvis inspirert av NPM innførte mange kommuner resultatenheter, to-nivåorganisering og flat struktur (Torsteinsen, 2012). Helt frem til i dag har trenden påvirket offentlig sektor gjennom at man forsøker å overføre forretningsinspirerte ideer til offentlig forvaltning (Røvik, 2007). Hovedmålsettingen med NPM i kommunene var en mindre og dermed mer effektiv forvaltning for å maksimere velferdseffekten av hver krone (Torsteinsen, 2012). Kommunene leverer også tjenester gjennom eierskap i kommunale selskaper, og denne tjenesteproduksjonen, delvis inspirert av NPM, økte betraktelig i perioden 1996-2006 (Ringkjøb, Aars, & Vabo, 2008; Holmen & Hanssen, 2013). Flere artikler omtaler økningen som «selskapssyke» (Opedal, Blomgren, & Holmen, 2012; Aars & Ringkjøb, 2011; Ringkjøb, Aars, & Vabo, 2008). Etter dette har antall kommunale selskaper stabilisert seg på et relativt høyt nivå og utgjør om lag 10 % av kommunenes totale driftsutgifter (Leknes, et al., 2013).

Vår erfaring fra både privat og offentlig sektor har medvirket til at vi har fått interesse for kommunale selskaper som opererer i grenseflaten mellom sektorene. En av forfatterne er ingeniør og har flere års erfaring i entreprenør- og rådgiverfirma, både som ansatt, eier og styremedlem hvor han har hatt prosjektledelse for flere store byggeprosjekter med både offentlige og private byggherrer. Den andre forfatteren er revisor og har i flere år vært leder i et stort interkommunalt revisjonsselskap og har erfaring med både hvordan kommunene styrer og hvordan det er å bli styrt av kommunene. Vår yrkesbakgrunn samt studietiden har gjort oss nysgjerrige på hvordan kommunene og de kommunale selskapene håndterer balansen mellom kommersiell forretningsdrift og demokratisk styring.

## 1.1 Aktualisering, problemstilling og forskningsspørsmål

Formålet med denne undersøkelsen er å få mere kunnskap om hvordan kommunene styrer sine selskaper. Kommunene ønsker å utnytte fordelene gjennom tjenesteproduksjon i sine kommunale selskaper innenfor betryggende demokratiske rammer. For å oppnå fordelene og samtidig ha god demokratisk styring, må kommunene utøve god eier- og selskapsstyring (KS, 2015). Denne styringen må balanseres mellom for lite styring, kalt «understyring», eller for mye styring, kalt «overstyring». Kommunene kan ideelt sett styre sine selskaper slik at de kommunale selskapene ligger midt på «selskapsveien», se figur 1, men styreutfordringer kan føre selskapene i grøften både på venstre og høyre side. På den ene siden kan de folkevalgte kjøre i «overstyringsgrøften», gjennom å lage detaljerte vedtekter som i for liten grad gir selskapet nødvendig handlingsrom. Dermed vil kommunen vanskelig kunne høste de gevinster som dannelsen av selskapet gjerne forutsatte.



Figur 1 – Den kommunale selskapsveien, balansert styring for å oppnå både effektivitet og demokratisk kontroll



På den annen side kan de folkevalgte i for stor grad fristille de kommunale selskapene og dermed sette seg selv på sidelinjen. Kommunestyret kjører da i «understyringsgrøften» og man får et demokratisk underskudd (Stokstad, Helgesen, Klausen, & Monkerud, 2016).

Undersøkelsen som omhandler kommunale foretak viser at kommunene har en god balanse mellom politisk styring og foretakenes frihet (Opedal, Blomgren, & Holmen, 2012). Nye rapporter fremholder imidlertid at det er større sannsynlighet for at kommunene kjører i «understyringsgrøfta» enn at de havner i «overstyringsgrøfta» (Stokstad, Helgesen, Klausen, & Monkerud, 2016; Bjørnsen, Klausen, & Winswold, 2015). Vi har registrert dette og kunne undersøkt om kommunene understyrte, men ønsker likevel å gå inn i undersøkelsen med en åpen problemstilling som ikke utelukker at selskapsstyring har en god balanse, eller at overstyring faktisk skjer.

Vår problemstilling er: **Hvordan styrer kommunene sine selskaper?**

Vi har operasjonalisert problemstillingen i tre forskningsspørsmål:

- 1. I hvilken utstrekning gir kommunen styringssignaler til sine selskaper?**
- 2. Hvordan kontrollerer kommunen at selskapene følger styringssignalene?**
- 3. Hvordan balanserer kommunen selskapenes fristilling med målet om god demokratisk styring?**

«Styringssignaler» forstås her som alle måter kommunen kan gi føringer til sine selskaper både formelle og uformelle signaler. Det første forskningsspørsmålet kartlegger i hvilken utstrekning kommunen gir styringssignaler til sine selskaper. Hvordan kommunene kontrollerer, eller følger opp at selskapene etterlever signalene undersøkes i forskningsspørsmål to. Dette forskningsspørsmålet dekker både den formelle kontrollen som skjer eksempelvis gjennom selskapskontroll, og den uformelle oppfølgingen som kommunene gjør ovenfor sine selskaper. Kommunene ønsker å utnytte fordeler gjennom tjenesteproduksjon i kommunale selskaper, samtidig som de ivaretar et betryggende demokrati. Vårt siste forskningsspørsmål retter fokuset på hvordan kommunene evner balansegangen.

## 2 Kontekst: Kommunal forvaltning i utvikling

Kommunene har opprettet egne selskaper hvor de produserer tjenester som tidligere var utført i kommunene (Bjørnsen, Klausen, & Winswold, 2015). Vi har sett på hvordan den kommunale forvaltningen fungerer og hvor viktig samspillet mellom de folkevalgte og administrasjonen er. Dette som et bakteppe for forståelsen av hvordan kommunene styrer sine selskaper. Deretter har vi beskrevet hvordan NPM har inspirert kommunene til å flytte ut en vesentlig del av tjenesteproduksjonen i kommunale selskaper. Videre har vi presentert ulike selskapsformer og hvordan kommunene styrer og kontrollerer disse.

Kommunene preges av politisk demokratisk styring og ledelse, offentlig eksponering og accountability (Klausen, 2011). Kommunene i Norge har gått fra å være en tjenesteproduserende forvaltning med byråkratiske trekk, til komplekse organisasjoner som kan ligne på store konsern. Styresettet er imidlertid fortsatt det samme, hvor beslutninger tas gjennom samhandling mellom administrasjonen og politikere (NOU, 2016:4, s. 88). Et særtrekk ved kommunene er at de folkevalgte i utgangspunktet tar avgjørelsene og det er flere lover, ofte kalt forvaltningslover, som regulerer kommunene (Bråthen, Frydenberg, & Rogndokken, 2015). Vi vil trekke frem kommuneloven (1992), og offentleglova (2006) som sikrer offentligheten innsyn i kommunene. Samtidig er forvaltningsloven (1967) viktig for å sikre forsvarlig saksbehandling både når kommunen utøver tjenesteyting, samfunnsutvikling eller myndighetsutøvelse.

Hvilke verdier som skal ligge til grunn for det lokale selvstyret har vært diskutert helt siden opprinnelsen i 1837, og allerede de første 100 årene var verdiene autonomi, demokrati og effektivitet nevnt (Pettersen & Rose, 1997). Disse tre verdiene er sentral i kommuneinstitusjonens grunnlag (Rose, 2014). Autonomiverdien står fortsatt sterkt i Norge og vises blant annet gjennom den omfattende og tidsaktuelle strukturdebatten om hvor mange kommuner og regioner vi skal ha. Det diskuteres hva som er rett kommune- eller regionstørrelse når forutsetningen er at de må være tilstrekkelig robuste. Det er flere ulike syn i debatten om kommunereformen, men selve fundamentet; om det lokale selvstyret skal bestå, diskuteres ikke. Dersom stortinget vedtar kommunesammenslåing ved bruk av tvang, vil staten utfordre det lokale selvstyret i de kommunene som eventuelt blir slått sammen mot kommunestyrets vedtak. Kommunal- og moderniseringsministeren er kritisk til omfanget av

interkommunalt samarbeid ettersom makt blir flyttet bort fra kommunestyret, og argumenterer for at kommunesammenslåing er en bedre demokratisk løsning (Jacobsen, 2014).

## **2.1 Lokaldemokrati**

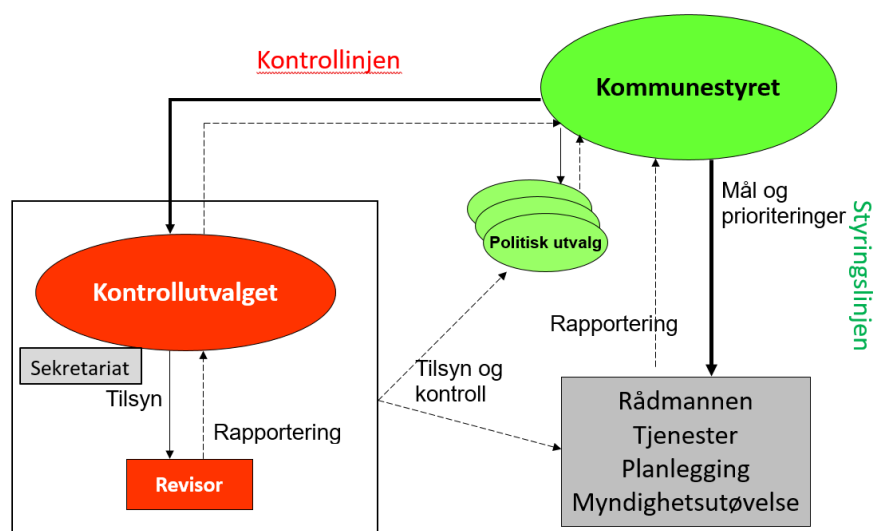
Kravet til effektivitet i offentlig sektor ble på slutten av 1980-tallet stadig sterkere og det ble nedsatt et utvalg som vurderte effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor for at det offentlige skulle få mer ut av ressursene (NOU 1991:28). Vi fikk ny kommunelov i 1992 som vektla både effektivitets- og demokrativerdier. Formålsparagrafen i kommuneloven beskriver et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre basert på rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale fellesinteressene innenfor rammen av det nasjonale fellesskap. Kommunestyret, som består av politikere valgt av folket hvert fjerde år, er kommunens øverste myndighet. Det lokale demokratiet bygger på at de folkevalgte har makt og myndighet.

For at politikere skal kunne prioritere riktig, ta strategiske avgjørelser og legge til rette for rasjonell og effektiv forvaltning, er de avhengige av en velfungerende administrasjon (ref). Det er administrasjonens ansvar å utrede saker på en slik måte at politikerne kan avveie ulike løsninger mot hverandre. De folkevalgtes mest sentrale oppgave er å velge mellom alternativene som administrasjonen har saksforberedt. Når politikerne har gjort sine overordnede prioriteringer, er det administrasjonens ansvar å iverksette politikernes beslutninger. For at kommunen skal kunne levere tjenestene på en god måte, er det dermed viktig at administrasjonen og politikerne arbeider godt i lag og forstår sine roller.

I et velfungerende demokrati er det en forutsetning at befolkningen har lett tilgang til informasjon om politiske saker, herunder prosedyrer for saksbehandling, slik at det sikrer et godt miljø for informerte diskusjoner. I norske kommuner har alle innbyggere like rettigheter til å delta i viktige politiske beslutningsprosesser. Styring av de kommunale selskapene må også følge prinsippene som ligger til grunn for lokaldemokratiet. Utfordringen er imidlertid at kommunenes styring av selskapene ikke nødvendigvis følger disse prinsippene.

## 2.2 Kommunens egenkontroll

Kommunestyret har det overordnede ansvaret i kommunene og dette kan deles inn i en styringslinje og en kontrollinje, se figur 2. Ved kommunelovendringen i 1992 ble det øverste administrative ansvaret tydeligere plassert hos administrasjonssjefen (Haga, 2005; Ot.prop. nr. 42, 1992) som er illustrert gjennom styringslinjen i figur 2. Kontrollinjen ivaretas av kontrollutvalget som ble opprettet for å utøve politisk kontroll og tilsyn på vegne av kommunestyret (Ot.prp. 42, 1992). Flertallet av respondentene i vår undersøkelse har brukt rådmannen om kommunens øverste administrative leder, og vi har derfor valgt å benytte rådmannsbegrepet videre i undersøkelsen.



Figur 2 – Styringsmodell i kommunene basert på Norges kommunerevisorforbund (2007)

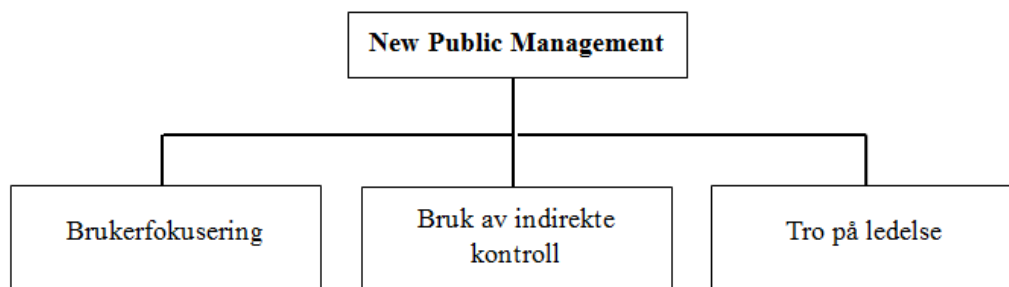
Rådmannens ansvar for internkontroll er definert i kommuneloven (1992). Rapporten «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane» fastslo at intern kontroll er det viktigste elementet i egenkontrollen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2009), som understrekes av at det er flest anbefalinger som vedrører rådmannens interne kontroll.

Formålsparagrafen i kommuneloven setter krav om en effektiv og rasjonell forvaltning, og utviklingen de siste ti-årene har gått i en retning av mer måling av resultater (Torsteinsen, 2012). Det er imidlertid en del utfordringer med å måle om kommunene er effektive og rasjonelle ettersom målene i sin natur ofte er vage, tvetydige, konfliktfylte og ustabile (Busch, 2012). Årsakene til dette er sammensatte, men noe av forklaringen ligger i at kommunene er komplekse organisasjoner samtidig som demokratiske prosesser gjør at ulike oppfatninger og

meninger skal brytes mot hverandre før en flertallsbeslutning kan fattes. Kommunene har likevel prøvd å effektivisere gjennom mål og resultatstyring som kom i kjølvannet av NPM (Øgård, 2014).

## 2.3 New Public Management og New Public Governance

Mange borgere benyttet benevnelse som lukket, stivbeint og statisk byråkrati om offentlig sektor (Bugge & Skålholt, 2013). For noen tiår siden startet en endringsbølge i offentlig sektor hvor man hentet inspirasjon fra privat sektor (Johnsen, Sletnes, & Vabo, 2004). Fokuset dreide seg mot en markeds- og bedriftsorientert tenkning (Baldersheim & Rose, 2014; Klausen, 2013). Ideen var at kommunene kunne lære fra privat sektor for å bli mer dynamisk, effektiv og innovativ (Bugge & Skålholt, 2013; Klausen, 2013; Hood, 1991) gjennom brukerfokusering, indirekte kontroll og tro på ledelse (Øgård, 2014). Se figur 3.



Figur 3 – New Public Management – basert på Øgård (2014, s. 96)

NPM har i stor grad påvirket offentlig sektor og det er en utbredt oppfatning at den mest effektive organisasjonsformen er «bedriften», uavhengig av kontekst (Torsteinsen, 2012). Ledelse i det offentlige er også blitt preget av ideer fra privat virksomhet (Strand, 2007). Offentlig forvaltning har fått fokus på organisering og ledelse med bedriftsøkonomiske produktivitetsmål. Reformkravene har kommuner i Norge blant annet imøtekommet gjennom å opprette selvstendige operative selskaper. Borgere, nå kalt kunder, får en mer tydelig og synlig «tjenesteleverandør» å forholde seg til (Torsteinsen & Bjørnå, 2012; Strand, 2007), altså et konkret selskap heller enn den store og mer diffuse kommunen.

Ledelse og styring i kommunale enheter har tidligere hatt preg av hierarki med direkte styring. De strukturelt adskilte kommunale selskapene blir mer indirekte styrt. Ledelsesfilosofien vektlegger fokus på desentralisering, delegering og generelt mer autonomi for ledere i selskapene (Røvik, 2007). Ledere i selvstendige kommunale selskaper kan således



styre og lede gjennom å utvikle strategier, fokusere på resultater og gjennom sitt handlingsrom videreutvikle selskapets tjenester.

Ideene i NPM er at kommunene har potensiell gevinst og flere fordeler ved å opprette kommunale selskaper. Det finnes imidlertid kritikere av NPM-reformen som mener opprettelsene av kommunale selskaper kan gi negative resultater. Disse kritikerne mener NPM er et sett av ideologisk «infiserte» liberalistiske ideer og reformer som ikke tar høyde for kompleksiteten og annerledesheten i offentlig sektor (Klausen, 2011; Røvik, 2007). Det hevdes at reformen med fristilling er ugunstig for lokal demokratisk styring. Videre påpekes det at hensynet til demokratisk likhet og utøvelse av folkevalgt lederskap blir svekket når styringen skjer i selskapets egne organer, slik som generalforsamlinger, representantskap og styrever, og ikke gjennom kommunens folkevalgte organer (Bjørnsen, Klausen, & Winswold, 2015). Videre hevdes at forsøk på å utarbeide markeder for leveranse av offentlige tjenester fører til kvasimarkeder som kan virke mot sin hensikt (Klausen, 2011; Røvik, 2007). I omsorgssektoren trekkes det også ganske entydige empiriske konklusjoner om at NPM har sine begrensninger. Likevel har man ikke lagt vekk NPM som idegrunnlag for styring av kommunene (Rønning, 2013).

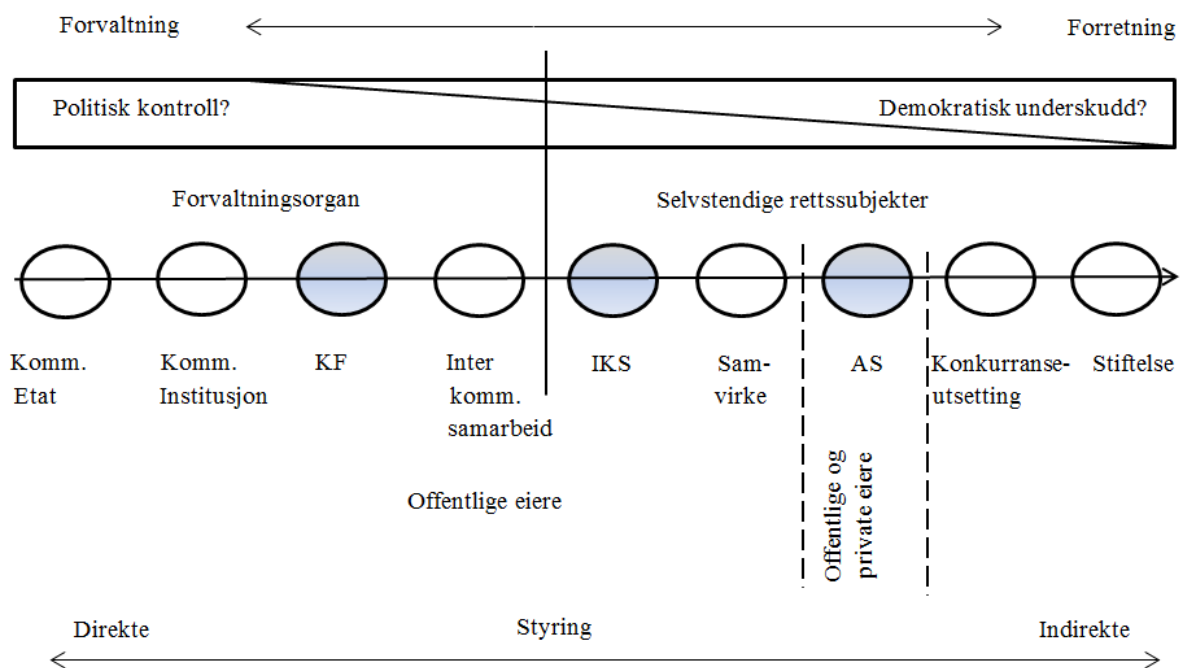
Fra omkring 1990 kom flere reformtrekk, samlet benevnt som «New Public Governance», som respons på offentlig sektors økende kompleksitet og politikkenes flertalls og fragmenterte beslutningssystem (Øgård, 2014). Utviklingstrekkene oppfattes som et supplement til både NPM og slik kommuneforvaltningen fungerte før reformene (Røiseland & Vabo, 2012). Kjernen i New Public Governance er at flere aktører, private og/eller offentlige, koordinerer sine ressurser i en felles retning og mening (ibid.). Et eksempel på slike nettverk er interkommunale samarbeid organisert som kommunale selskaper (Jacobsen, 2014).

## **2.4 Kommunale selskaper**

Den mest vanlige kommunale selskapsformen er aksjeselskaper som utgjør ca.  $\frac{3}{4}$  av alle kommunale selskaper (Ringkjøb, Aars, & Vabo, 2008). Kommunale foretak og interkommunale selskaper utgjør til sammen halvparten av de resterende selskapsformene. Den resterende delen består av stiftelser og andre selskapsformer. Flere av de kommunale selskapene drifter avanserte teknologiske løsninger, og har fokus på innovasjon og videreutvikling (Andersen & Torsteinsen, 2015). Kommunene velger ofte aksjeselskap som

selskapsform for virksomheter som driver forretningsvirksomhet, mens det opprettes kommunale foretak der tjenesten ligger tett opptil kommunens kjernevirksomhet (NOU, 2016:4; Ringkjøb, Aars, & Vabo, 2008). Mange av tjenestene som selskapene leverer er innen energi, eiendom, renovasjon, vann og avløp, havn, samferdsel, brannvern og parkering. Men selskapene produserer også tjenester innen helse og omsorg, arbeidstrening, undervisning, kultur og revisjon (Bjørnsen, Klausen, & Winswold, 2015; Opedal, Blomgren, & Holmen, 2012). Flere viktige samfunnsoppgaver blir dermed i dag utført av kommunale selskaper.

Ut fra valgt selskapsform har kommunene ulik grad av styring med selskapene. I hvilken grad kommunene styrer selskapene direkte eller indirekte vises i figur 4. Kommunal etat styres direkte av kommunen og derfor plassert til venstre i figuren. Jo lengre til høyre selskapene er plassert i figuren, jo mer selvstendige er de og kommunens styring blir tilsvarende indirekte.

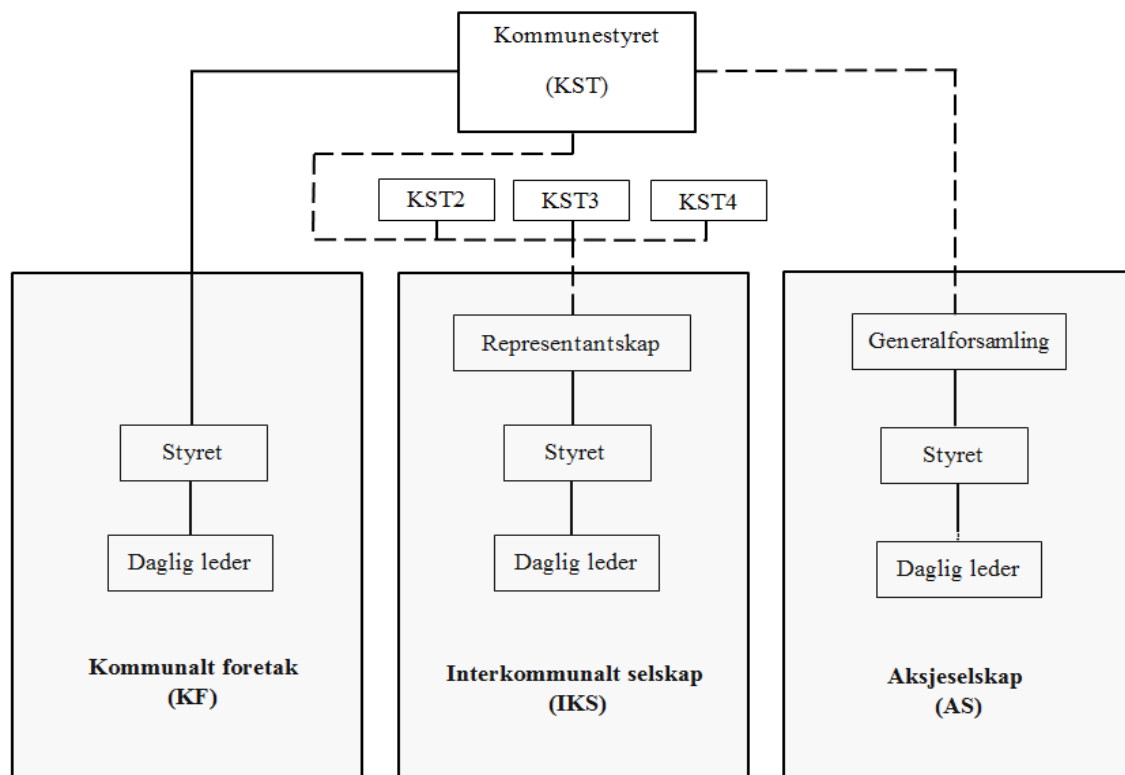


Figur 4 – Kommunale selskapsformer fra kommunal etat til fristilte selskaper. Basert på Stokstad, Helgesen, Klausen, & Monkerud (2016, s. 45)

Vi har sett nærmere på de tre mest typiske kommunale selskapsformene, markert med blå farge i figur 4, oppramset etter økende grad av fristilling fra kommunen: kommunale foretak (KF), interkommunale selskaper (IKS) og aksjeselskaper (AS). Et viktig skille når man vurderer ulike selskapsformer, er om de er selvstendige rettssubjekter eller ikke, jf. figur 4. IKS og AS er selvstendige rettssubjekter og kommunens mulighet for styring blir indirekte

(Stokstad, Helgesen, Klausen, & Monkerud, 2016). Dette i motsetning til KF som juridisk er en del av den kommunale forvaltningen og hvor styringen kan utføres mer direkte. Figur 5 viser den hierarkisk oppbygging av de tre selskapsformene vi har undersøkt hvor den hele linjen viser at det er en direkte forbindelse mellom kommunestyret og det KF, dvs. det er samme juridiske enhet. Den stiplede linjen illustrerer at styringen må utøves mer indirekte siden IKS og AS er selvstendige rettssubjekter. En annen ulikhet er at styret i et KF rapporterer direkte til kommunestyret, i motsetning til IKS og AS som har henholdsvis representantskapet og generalforsamlingen som selskapets øverste organ. Dette innebærer at avstanden mellom kommunestyret og styret til et KF er mindre enn den er til styrene i IKS og AS.

Hvor vidt selskapet er en egen juridisk enhet påvirker også hvordan kommunen må forholde seg til lov om offentlige anskaffelser (2016). Kommunen vil kunne kjøpe tjenester fra KF uten å vurdere denne loven siden det er samme juridiske enhet. Når selskapet derimot er organisert i selvstendige rettssubjekter, eksempelvis IKS eller AS, vil kommunene måtte vurdere om anskaffelsen omfattes av regelverket. I de tilfellene lov om offentlige anskaffelser gjelder, vil eget selskap måtte konkurrere på lik linje med andre tilbydere i markedet.



Figur 5 – Styringsmodell, KF, IKS og AS.

I KF, IKS og AS har styret og daglig leder et vesentlig ansvar. Styret skal forvalte selskapet for sin(e) eier(e) og føre tilsyn med at daglig leder ivaretar sitt ansvar med den daglige driften på en tilfredsstillende måte. Dette er hjemlet i ulike bestemmelser i lovene som gjelder for de ulike selskapsformene.

#### **2.4.1 Kommunale foretak**

Kommunale foretak (KF) er ikke et eget rettssubjekt, men en del av kommunen og er hjemlet i kommuneloven kapittel 11 som ble vedtatt i 1999. Følgelig er KF omfattet av offentleglova og lov om offentlige anskaffelser. Kommunestyret er KFs øverste organ og velger medlemmer til styret, vedtar budsjett og årsregnskapet. I KF legger kommuneloven myndighet direkte til styret og dermed kan ikke rådmannen instruere daglig leder. Dette avviker fra den øvrige kommunale forvaltningen hvor rådmannen har ansvaret for både å forberede og iverksette politiske vedtak samt sørge for at internkontrollen fungerer tilfredsstillende. Rådmannen kan likevel, ifølge kommuneloven § 72, instruere daglig leder om å utsette iverksettelsen av en sak til kommunestyret har behandlet saken. Hjemmelen er en konsekvens av at kommunestyret i siste instans er overordnet styret og daglig leder. Derfor må rådmannen utøve tilsyn med KF på vegne av kommunestyret, og det er rådmannens eget skjønn som avgjør i hvilken utstrekning «utsettende veto» benyttes (Overå & Bernt, 2014). Ettersom KF er en del av kommunen, vil styrings- og kontrollmyndighetene være større enn i de selvstendige selskapsformene IKS og AS. En undersøkelse peker på utfordringen med å sitte i kommunestyret samtidig som man er styremedlem i KF, og det krysspresset som da kan oppstå mellom disse to rollene (Opedal, Blomgren, & Holmen, 2012). Ny kommunelov foreslås endret slik at kommunestyremedlemmer er forhindret til å bli valgt som styremedlem i KF (NOU, 2016).

#### **2.4.2 Interkommunale selskap**

Interkommunale selskaper (IKS) er egne rettssubjekter og det er bare kommuner, fylkeskommuner og andre IKS som kan delta i et IKS. Lov om interkommunale selskaper (1999) regulerer selskapsformen juridisk, og det øverste organet er representantskapet som vedtar budsjettet, velger styret og behandler årsregnskapet. Etter loven er det de respektive kommunestyrene som velger representanter til dette i henhold til selskapsavtalen. Et særtrekk ved IKS er at en endring av selskapsavtalen krever tilslutning fra samtlige medlemmer og

dette må vedtas av de respektive kommunestyre. Kommunene har ikke instruksjonsmyndighet ovenfor selskapet, men kan gi styringssignaler gjennom selskapsavtalen, sine representanter og gjennom eierskapsmeldinger.

Et IKS kan ikke garantere for andres gjeld, og det kan heller ikke gå konkurs. Hver kommune, eller eier, har et ubegrenset ansvar for sin andel av selskapets samlede forpliktelser. ESA, EFTAs overvåkingsorgan som kontrollerer at medlemslandene følger EØS-avtalen, har problematisert om det ubegrensede ansvaret i IKS-loven er i strid med statsstøtteforbudet i avtalen. For å sikre like konkurransevilkår mellom IKS og andre selskaper samt sikre at IKS-loven er i tråd med EØS-avtalens forpliktelser, sendte Kommunal og moderniseringsdepartementet et lovendringsforslag på høring (2014). Endringene er imidlertid utsatt fordi de skal ses i sammenheng med en bred rettslig gjennomgang av flere norske regelverks samsvar med EØS-avtalens støtteregulverk (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017).

I kommunestrukturdebatten argumenterer regjeringen for at kommunene heller bør slå seg sammen enn å samarbeide interkommunalt. Begrunnelsen for dette er at gjennom slike samarbeid flyttes makten ut fra kommunestyret og til de forskjellige interkommunale samarbeidene (Jacobsen, 2014). Vi skal ikke omtale diskusjonen om kommunestruktur ytterligere, men konstaterer at politikere i regjeringen mener at det store omfanget av interkommunale samarbeid er et demokratisk problem (Bjørnsen, Klausen, & Winswold, 2015; Jacobsen, 2014).

I en artikkel drøftes hvorvidt IKS-organisering gir større grad av eierstyring enn ved organisering i AS (Høivik, 2005). Av forarbeidene til IKS-loven fremgår at organisasjonsformen IKS gir kommunene større grad av politisk styring og kontroll enn AS (Ot.prp. nr. 53, 1998). Videre fremkommer at hensynet til politisk styring bør vektlegges sterkere jo nærmere man kommer offentlig myndighetsutøvelse, og at lovforslaget balanserer behovet for politisk kontroll og hensynet til frihet for foretaksledelsen (ibid.). Høivik er derimot kritisk til utvikling av særskilte kommunale selskapsformer og argumenterer for at kommunen gjennom aksjeselskapsrettens eierstyringsregler kan balansere mellom politisk eierstyring og ledelsens handlefrihet (2005).



### **2.4.3 Aksjeselskap**

Aksjeselskaper (AS) er selvstendige rettssubjekter og kommunen kan være eiere eller gå sammen med andre aktører. Et AS er juridisk regulert gjennom aksjeloven (1997). Dersom kommunen ønsker mulighet for et formalisert samarbeid med private, må de velge AS, siden dette er den eneste selskapsformen med dette særtrekket, jf. figur 4. Generalforsamlingen er selskapets øverste organ og gjennom denne forsamlingen kan kommunen styre selskapet blant annet gjennom å velge selskapets styre, vedta vedtekter, instruksjer etc. Kommunen har et begrenset ansvar for selskapets forpliktelser og kan som andre aksjonærer kun tape aksjekapitalen. Av de selskapsformene som vi har sett på, er AS den mest fleksible ettersom regelverket for både IKS og KF har flere krav som må følges. Kommunen kan imidlertid gjennom generalforsamlingen vedta vedtekter som regulerer selskapet strengere enn aksjelovens minstekrav dersom de ønsker en sterkere grad av styring. Dermed har kommunene et større handlingsrom dersom de velger å organisere virksomheten som AS fremfor andre selskapsformer. Valget av revisjonsordning begrenses derimot ved å velge AS som selskapsform. Det er kun private revisorer som etter aksjeloven og revisorloven (1999) har anledning til å revidere AS. Dersom kommunen har kommunerevisor, vil det dermed være forskjellige revisorer som reviderer kommunen og det kommunale AS.

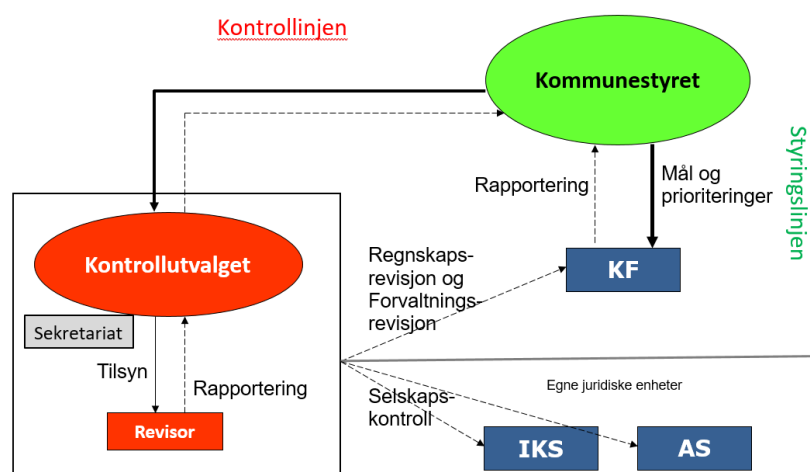
### **2.4.4 Konsern**

Både IKS og AS kan, som selvstendige rettssubjekter, opprette selskaper som blir datter av det opprinnelige kommunale selskapet. Det oppstår dermed en situasjon hvor en kommune ikke bare har indirekte eierskap til et kommunalt selskap, men at dette selskapet har selskaper under seg igjen. Innenfor de kommunale renovasjonsselskapene er ikke slike konserndannelser uvanlig, gjerne hvor det opprettes egne datterselskaper som driver med næringsavfall som det er konkurranse om. Dermed får man skilt ut husholdningsavfallsdelen som innbyggerne, iht. forurensningsloven § 34 (1981), har krav på skal leveres til selvkost.

## **2.5 Selskapskontroll og revisjon**

Figur 6 viser hvordan kommunestyret utøver styring og kontroll av de tre ulike selskapsformene vi undersøkte. Styringen av AS og IKS er indirekte, mens KF styres direkte. Kommunestyret kan derfor benytte styringslinjen gjennom å instruere rådmannen til også å ta

et ansvar for informasjonsinnhenting og saksforberedelse i forbindelse med å gi styringssignaler til KF. Kommunestyrets kontrolllinje går gjennom kontrollutvalget som påser at revisor utøver regnskapsrevisjon og eventuelt bestiller forvaltningsrevisjon. Ved kommunelovendringen (2003) fikk kommunene anledning til å utøve selskapskontroll i IKS eller AS der en kommune alene eller sammen med andre kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper direkte eller indirekte eier alle aksjer. Denne kontrollen utøves gjennom kontrollutvalget som bestiller selskapskontroll etter plan for dette vedtatt av kommunestyret. Begrepet selskapskontroll omfatter både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon. Gjennom eierskapskontroll sjekkes om selskapenes utøvelse er i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger (Bråthen, Frydenberg, & Rogndokken, 2015), mens forvaltningsrevisjon er systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger, jf. revisjonsforskriften § 7 (2004).



Figur 6 – Kommunens egenkontroll - fokus på KF, IKS og AS basert på Norges kommunerevisorforbund (2007)

Rapportene til henholdsvis Monkerud, Indset, Stokstad, & Klausen og Blåka, Tjerbo, & Zeiner viser at i perioden 2003-2015 er antall møter i kontrollutvalgene stabilt rundt fem møter, mens antall behandlede saker i utvalget øker jevnt (2016; 2012). Rapportene omhandler ikke hvilke saker kontrollutvalget behandlet, men tilsvarende rapport fra 2008 viser at de fleste kontrollutvalgene prioriterer forvaltningsrevisjon, mens omlag en fjerdedel av utvalgene prioriterer selskapskontroll (Hovik & Stigen, 2008).

Norges kommunerevisorforbund har i samarbeid med KS og Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeidet et forvaltningsrevisjonsregister over gjennomførte

forvaltningsrevisjon og selskapskontroller i kommunene (NKRF, 2017). For å få inntrykk av omfanget av selskapskontroller innhentet vi tall over gjennomførte selskapskontroller i perioden 2005-2016, fordelt på eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon, se tabell 1.

År	Totalt antall selskapskontroller	Selskapskontroller forvaltningsrevisjon	Bare eierskapskontroller
2005	5	2	3
2006	5	4	1
2007	8	2	6
2008	1	1	0
2009	4	4	0
2010	8	7	1
2011	9	8	1
2012	9	8	1
2013	15	8	7
2014	33	16	17
2015	24	9	15
2016	33	25	8
Sum	154	94	60

*Tabell 1 – Selskapskontroller fordelt på forvaltningsrevisjon og eierskapskontroller (NKRF, 2017)*

Tallene er ufullstendige ettersom det er en frivillig ordning å melde inn antall gjennomførte selskapskontroller. Clausen & Madsen innhentet antall (vist i parentes) gjennomførte selskapskontroller for årene 2006 (21), 2007 (51) og 2008 (44), og av disse var 76 prosent eierskapskontroll mens 24 prosent var forvaltningsrevisjon (2009). Dette viser at det utføres langt flere selskapskontroller enn tabell 1 kan tyde på. Ettersom økningen av kommunale selskaper har stagnert de senere årene, indikerer tallene i tabell 1 likevel at kommunene i økende grad benytter selskapskontroller som styringsverktøy. Denne utviklingen understøttes av Ringkjøb, Aars, & Vabo (2008) samt en nyere rapport (Deloitte, 2014). Bjørnsen, Klausen, & Winswold sin undersøkelse viser at 75 prosent av kommunestyrene hadde plan for selskapskontroll, mens bare i 63 prosent av kommunene hadde kontrollutvalget utført selskapskontroll i tråd med planen (2015). Dette viser at selskapskontroll er et viktig verktøy for kommunale politikere, men alene er ikke selskapskontroll tilstrekkelig for å ha politisk kontroll med de kommunale selskapene mener, 61 prosent av respondentene i undersøkelsen (ibid.).

### **3 Teori: Styring, kontroll og demokrati**

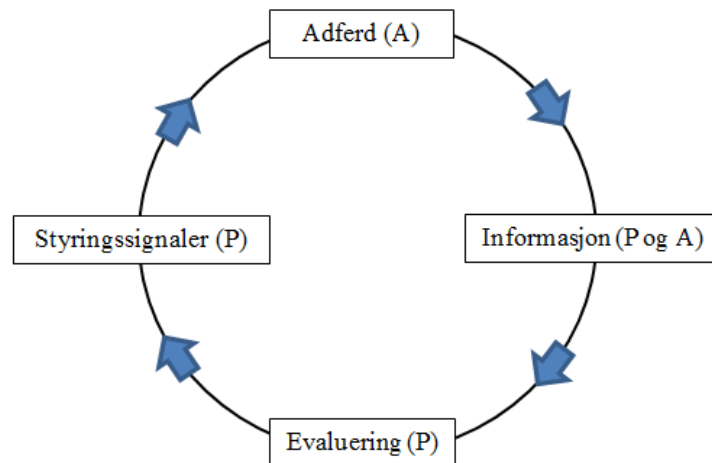
Ideer fra reformbølgen NPM kan forklare hvorfor kommunene har flyttet kommunale tjenester fra forvaltningen og over i kommunale selskaper. Med utgangspunkt i denne fristillingen har vi sett på prinsipal-agentteorien for å forstå ulike mekanismer som kommunene må ta hensyn til når de styrer sine selskaper. For å forstå styring og kontroll i en norsk kommunal kontekst, har vi valgt å trekke frem den skandinaviske modellen. Videre har vi sett på hvordan kommunale selskaper styres med å ta utgangspunkt i Coperate Governance og gjennom konkrete styringssignaler. Demokratiteorier trekkes fram for å forstå samspillet mellom borgere og folkevalgte opp mot styring av kommunale selskaper.

#### **3.1 Prinsipal - agentteorien**

For å belyse forholdet mellom kommunene og deres selskaper, har vi valgt å bruke prinsipal-agentteorien. Kommunene har opprettet kommunale selskaper og således kommet i en prinsipalrolle, mens de kommunale selskapene har en agentrolle. Teorien har sin opprinnelse fra økonomifaget (Røiseland & Vabo, 2012), og brukes til å beskrive forhold der en eller flere aktører treffer beslutninger på vegne av en annen eller ivaretar en annens aktørs interesser (Eisenhardt, 1989). I prinsipal-agentteorien er det en underliggende antagelse om at agenten vil forsøke å maksimere sin fortjeneste på bekostning av prinsipalen, og det kan dermed oppstå utfordringer (Hatch, 2001).

I vår kontekst vil derfor et viktig moment være hvordan kommunen bør utforme vedtektene eller andre dokumenter for å sikre at det kommunale selskapet leverer tjenesten slik at kommunen oppnår sine målsetninger. Dernest må kommunen kunne overvåke og kontrollere det kommunale selskapet (Hatch, 2001). Kommunen har vedtekter eller selskapsavtale som regulerer hvilke tjenester det kommunale selskapet skal levere på vegne av kommunen. Vedtektene vil også angi hvordan selskapet skal styres, herunder rollefordeling mellom selskapets styre og ledelse. Kommunen vil i tillegg gi andre styringssignaler til sine selskaper formelt og uformelt, og sentralt i styringen vil være deling av informasjon mellom aktørene.

Figur 7 viser hvordan kommunen (P) evaluerer informasjonen og eventuelt justerer styringssignalene til det kommunale selskapet (A) som da vil tilpasse sin adferd.



Figur 7 – Styringsprosess i lys av prinsipal-agentteorien. Basert på (Røiseland & Vabo, 2012, s. 123 )

Teorien belyser asymmetrisk informasjon som en utfordring, som i vår kontekst kan forstås som risikoen for at et selskap holder tilbake eller gir misledende informasjon til kommunen (Hagen, 1992). En annen utfordring er at kommunen og det kommunale selskapet kan ha ulike målstruktur, eksempelvis kan kommunen ha mål om helhetlige samfunnsmessige tjenester mens det kommunale selskapet fokuserer på størst mulig overskudd (Busch & Vanebo, 2011). En tredje utfordring er at kommunen og det kommunale selskapet kan ha ulike risikoappetitt som for eksempel at kommunen ønsker lav risiko mens selskapet aksepterer høy risiko (ibid.). Den fjerde utfordringen som teorien beskriver, er at selskapets innsats eller handlinger ofte ikke er observerbar av kommunen, omtalt som skjulte handlinger (Hagen, 1992). Dersom kommunens styrings- og kontrollsystemer er for svake, vil det kunne medføre at selskapet får anledning til å opptre opportunistisk. Det hevdes at siden eierforhold er mer pulverisert i offentlig virksomhet og kontroll av agenten er manglende, antas det at nevnte utfordringer er et større problem i offentlig virksomhet enn i privat virksomhet (Hagen, 1992).

Dette kan ha vært en medvirkende årsak til at det ble tatt inn en hjemmel om selskapskontroll i kommuneloven. Kontrollutvalget fikk da på vegne av kommunestyret anledning til å kontrollere at de kommunale selskapene etterlever de styringssignalene som kommunen har gitt (Ot.prp. nr. 70, 2003). Selskapskontroll inneholder en obligatorisk del som er eierskapskontroll, men loven gir også kontrollutvalget anledning til å utføre forvaltningsrevisjon som en frivillig del av selskapskontrollen (Bråthen, Frydenberg, & Rogndokken, 2015). Eierskapskontrollen innebærer å kontrollere om det kommunale



selskapet følger kommunestyrets styringssignaler. Forvaltningsrevisjon, som revisor må utføre etter en gitt standard (NKRF, 2011), gir kontrollutvalget mulighet for en mer dyptgående kontroll innenfor det området som de ønsker å ha mer kunnskap om. Kommunene kan altså gjennom disse mekanismene redusere risikoen for ulik risikoappetitt, målstruktur, samt mulighet for informasjonsasymmetri og skjulte handlinger.

### **3.2 Den skandinaviske modellen**

Skandinaviske land har utviklet en ledelsesstil som er inkluderende uten å miste fokus på effektivitet, og med en sterk forpliktelse til demokrati hvor diskusjon er fremtredende før ledelsen tar beslutninger (Schramm-Nielsen, Lawrence, & Sivesind, 2004). I norske organisasjoner har samfunnstradisjon, fagkunnskap og byråkratisk orden vært mer fremtredende enn implementering av ledelsesteorier med amerikansk opphav. Dette kan forklares med at det i Norge er liten avstand mellom leder og ansatte, og høy grad av tillit mellom partene (Strand, 2007). Denne kulturen eller tradisjonen med vekt på forhandlinger og utstrakte lovbestemte rettigheter for arbeidstakere, omtales som den skandinaviske modellen (ibid.). Ut fra denne modellen vil de to partene, til tross for motstridende interesser, ha en gjensidig anerkjennelse og respekt for hverandre. Partenes like verdisyn medfører at partene har en intensjon og vilje til å samhandle for å oppnå mest mulig og langvarige samfunnsmessige utbytte (Hernes, 2007).

I lys av modellen vil kommunale selskaper ha et samfunnsmessig nytteperspektiv, gode holdninger og etiske verdier, fremfor å ha et rent profittmotiv (Grenness, 2012). Dette gjelder ikke bare for hvilke tjenester de leverer, men også hvordan tjenestene leveres, også uavhengig om de er rasjonelle eller effektive etter selskapenes egne målsetninger (Gjertsen & Martinussen, 2006). Ledere i kommunale selskap virker å være bevisst på at kommunene har en slik forventning (Ringkjøb, Aars, & Vabo, 2008).

Prinsipal-agentteorien peker på at det er viktig med gode vedtekter eller selskapsavtaler og kontrollmekanismer for å redusere risikoen for at de kommunale selskapene opptrer opportunistisk. Den skandinaviske modellen vektlegger i større grad tillitsaspektet, sosiale mekanismer og forpliktelser til fellesskapet for å regulere selskapet eller enkeltindividets hang til egen profitt. Å ensidig bygge på tillit kan imidlertid få negative konsekvenser, noe som kan eksemplifiseres med avdekt umoralsk adferd i kommunale selskaper. I korrupsjonssakene i Undervisningsbygg KF og de interkommunale selskapene Nedre-Romerike vannverk og

Sentralrenseanlegget RA-2 var det manglende styring og kontroll fra eierkommunene, som muliggjorde mislighetene. Ledere i selskapene hadde høy grad av tillit, og korrupsjonen skjedde i det skjulte slik at de var vanskelig å oppdage. Likevel var omfanget så stort at dersom kommunene hadde hatt tilfredsstillende kontrollregimer, ville det sannsynligvis vært oppdaget tidligere (Renå, 2013).

### **3.3 God eierstyring og selskapsledelse**

«Corporate governance» som oversatt til norsk betyr eierstyring og selskapsledelse, kan beskrives som styrings- og kontrollmekanismer mellom kommunen som eier, styret og ledelsen i de kommunale selskapene (Resch-Knudsen, 2012). Eierstyring og selskapsledelse omhandler også forholdet selskapene har til sine ansatte, leverandører, konkurrenter, lokalsamfunnet og andre interessenter. God eierstyring og selskapsledelse vil bidra til å redusere risikoen for informasjonsasymmetri, ulike mål og risikoappetitt samt skjulte handlinger som omtales i prinsipal-agentteorien.

I Norge har Utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) utgitt anbefalinger for det som anses som god eierstyring og selskapsledelse i privat sektor. KS har utarbeidet 21 anbefalinger for styring av kommunale selskaper (KS, 2015). Anbefalingene handler blant annet om eiers vurdering av ulike selskapsformer ved etablering av selskap og utarbeidelse av styringsdokumenter, slik som for eksempel eierskapsmeldinger, vedtekter eller selskapsavtaler.

#### **3.3.1 Styringssignaler i KF, IKS og AS**

Kommunene kan styre sine kommunale selskaper på mange ulike måter. Vi har samlet tilgjengelige styringsverktøy i tabell 2 for å gi et bilde av mulige arenaer og dokumenter kommunene har til å gi styringssignaler. De formelle styringssignalene vil være hjemlet i de gjeldende lovene for selskapsformene samt lokale regler vedtatt i kommunestyret, representantskapet eller generalforsamlingen. Videre kan kommunene styre gjennom uformell dialog som e-poster, telefonsamtaler eller møter hvor det vil være ulike representanter fra kommunen og det kommunale selskapet. Slike møter kan f.eks. være mellom styrelederen og ordføreren, rådmannen og daglig leder etc. Vi har delt inn de ulike måtene en kommune kan gi styringssignaler på i kategoriene, formelle, anbefalt dialog og uformell dialog. Mellomgruppen har vi har kalt anbefalt dialog hvor vi har tatt inn eiermøter som godt kan

være besluttet gjennomført i vedtak eller vedtektene, men som ifølge KS-anbefaling 6 om eierstyring, selskapsledelse og kontroll, er en uformell arena hvor det ikke gjøres vedtak (KS, 2015).

	<b>KF</b>	<b>IKS</b>	<b>AS</b>
Formelle	<u>Kommunestyret</u> • Valg av Styre (9,10,12) • Budsjett • Regnskap • Forvaltningsrevisjon (21) • Vedtak	<u>Representantskap</u> (8) • Valg av styre (9,10,12) • Budsjett • Regnskap • Selskapskontroll (21) • Vedtak	<u>Generalforsamling</u> (8) • Valg av styre (9,10,12) • Regnskap • Selskapskontroll (21) • Vedtak
	Styremøter	Styremøter	Styremøter
	Vedtekter (5)	Selskapsavtale (5)	Vedtekter (5)
	Eiermelding (strategi) (4,5)	Eiermelding (strategi) (4,5)	Eiermelding (strategi) (4,5)
Anbefalt dialog	Eiermøter (6)	Eiermøter (6)	Eiermøter (6)
Uformell dialog	Møter	Møter	Møter
	E-poster	E-poster	E-poster
	Telefon	Telefon	Telefon

Tabell 2 – Styringsverktøy fordelt på KF, IKS og AS. Anbefalingene til KS er vist i parentes (KS, 2015)

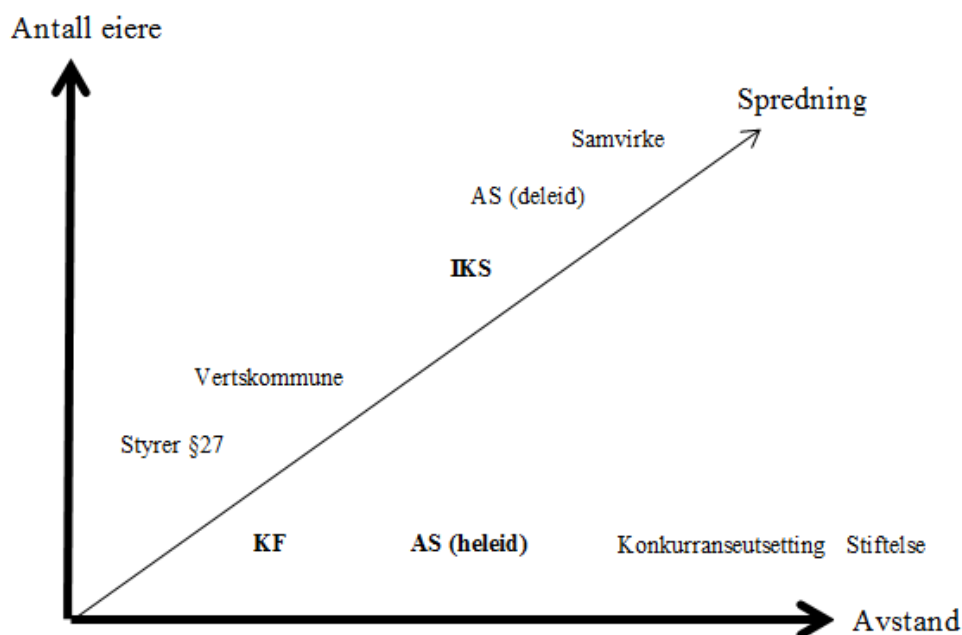
### 3.4 Demokratisk forankring

En utfordring i styring av kommunale selskaper er å balansere fristilling med demokratisk forankring. Teorier om demokrati kan gi oss et innblikk utfordringen og hjelpe oss til å forstå hva som må balanseres.

Demokratibegrepet kan deles inn i direkte, representativt eller kommunikativt demokrati (Rose, 2014). Felles for alle disse er rettferdige valg og en åpen samfunnsdebatt mellom informerte og engasjerte borgere (Baldersheim & Rose, 2013). I regi av KS ble det i 2008-2009 sammenfattet fire standarder på kvalitet i kommunenes demokratistyring: effektivt, pålitelig, ansvarlig og borgernært (KS, 2015; (Bjørnsen, Klausen, & Winswold, 2015; Baldersheim & Rose, 2013). Lokaldemokrati-undersøkelser i perioden 1999-2011 viser at over 80 % av borgerne er nokså eller meget fornøyd med måten lokaldemokratiet fungerer på. Altså en stabil positiv holdning til lokaldemokratiet (Rose, 2014). Det kan imidlertid være at folk flest har besvart spørsmålet ut fra hvordan de oppfatter lokaldemokratisk forvaltning heller enn de mange kommunale selskapene. Opprettelsen av kommunale selskaper medfører at den politiske styringen går fra å være direkte til å bli indirekte, og det blir dermed større

avstand fra borgerne til de som fatter beslutninger i selskapene. Det blir således mindre borgernært og det kan være uklart hvem som er ansvarlig for hva. Er det politikerne i kommunestyret, er det styret eller er det daglig leder i det kommunale selskapet?

God demokratisk styring avhenger av hvordan kommunene sørger for at innbyggerne har tillit til de folkevalgte. Det er viktig at innbyggerne kan følge med i politikken og ansvarliggjøre de styrende, at innbyggerne kan delta og påvirke kommunepolitikken, at politikerne faktisk styrer kommunen, samt at kommunene klarer å levere tjenester slik at de oppfyller innbyggernes behov (Winsvold, 2013). I tillegg til valg vil derfor åpen debatt, møtearenaer eller protestaksjoner blant innbyggerne, være viktig for demokratiet i en velfungerende kommune (Baldersheim & Rose, 2003; KS, 2015). Dette er prinsipper som er viktige å ivareta også med tanke på styring av kommunale selskap.



Figur 8 – Avstand og spredning av politisk styring, basert på Stokstad, Helgesen, Klausen, & Monkerud (2016)

Eierkommunens styring på armlengdes avstand, samt spredning av makt på flere eiere medfører redusert politisk påvirkning av det kommunale selskapet. Dette illustreres i figur 8 hvor nullpunktet er slik kommunestyret styrer sine etater. Aksen for *Avstand* illustrerer de ulike selskapsformenes frihetstillingsgrad. Aksen for *Antall eiere* fremstiller hvordan samarbeid med andre aktører vil resultere i en styringsdeling eller spredning av makt (Stokstad, Helgesen, Klausen, & Monkerud, 2016). En slik flytting av politisk makt fra kommunestyret vil innebære at styringen blir indirekte, og dette vil dermed svekke det

representative demokratiet. På den annen side viser undersøkelser at begrunnelsen for å opprette kommunale selskaper er en forventning om at det vil gi bedre tjenester til borgerne (Bjørnsen, Klausen, & Winsvold, 2015; Blåka & Winsvold, 2013; Ringkjøb, Aars, & Vabo, 2008; Gjertsen & Martinussen, 2006). En innbygger-undersøkelse viste at effektivitet var den klart viktigste verdien målt mot demokrati og autonomi (Pettersen & Rose, 1997), noe som kan indikere at borgerne støtter opprettelsen av kommunale selskaper under forutsetning av at de mottar billigere eller bedre tjenester (Blåka & Winsvold, 2013).

Det kan være utfordrende å styre og kontrollere de kommunale selskapene på en god demokratisk måte. I utgangspunktet har man tre former for demokratisk legitimitet som kjennetegner god lokaldemokratisk styring (Stokstad, Helgesen, Klausen, & Monkerud, 2016; Holmen & Hanssen, 2013). Det første er input-basert legitimitet, som innebærer at politiske beslutninger er demokratisk forankret gjennom prosedyrer som garanterer at de folkevalgte organer har den reelle styringen over kommunenes ansvarsområde. Det andre er throughput-basert legitimitet, som er betingelsene om at åpenhet, samarbeid og gjennomsiktighet må være tilstede, slik at den folkevalgte styringen kan fungere etter hensikten. Den tredje typen legitimitet kalles output-basert legitimitet, som betyr at de folkevalgte gjennom de demokratiske systemene har ansvaret for at tjenestene som kommunen leverer er effektive, og at innbyggeren er fornøyd.

Målet for god demokratisk styring er å få til et samvirke mellom disse formene slik at styring og beslutningsprosessene har en demokratisk forankring og åpenhet, og som gir innbyggerne effektive og gode tjenester (Stokstad, Helgesen, Klausen, & Monkerud, 2016). Ved styring av de kommunale selskapene kan det være utfordrende å få alle tre formene til å fungere samtidig, og kommunestyrepolitikerne bør da prioritere mellom input, throughput og output.



## **4 Metode**

### **4.1 Valg av metode**

Selv om kvantitativ metode kunne vært valgt for å belyse vår problemstilling, valgte vi en kvalitativ tilnærming med et intensivt undersøkelsesopplegg for å få frem detaljer og nyanser fra våre respondenter (Jakobsen, 2015). Vi har samlet inn data gjennom tre case-studier hvor vi har intervjuet sentrale aktører hos både kommunen og det kommunale selskapet. I tillegg har vi gjennomført dokumentanalyse og sett video fra kommunestyret i ett av casene.

### **4.2 Casestudie**

Vi har valgt en strukturert og teoriinformert casestudie (Bukve, 2016) hvor formålet er å innhente mer kunnskap om hvordan kommunene styrer sine kommunale selskaper. Vi undersøkte tre kommunale selskaper. Denne tilnærmingen har gitt oss god innsikt i casene hvor vi ikke bare har fått et øyeblikksbilde, men også en kunnskap om utvikling over tid (Jakobsen, 2015).

### **4.3 Innhenting av data**

Vi har utarbeidet intervjuguide med utgangspunkt i intervjuguiden fra undersøkelsen til Opedal, Blomgren, & Holmen (2012). Vi har laget en intervjuguide som vi har benyttet når vi intervjuet personene i kommunen og en som vi tilpasset personene i kommunale selskaper, se vedlegg. Vi har ikke fulgt intervjuguiden kronologisk, men har hatt en semi-strukturert tilnærming slik at respondentene i størst mulig grad kunne snakke fritt. I tillegg har vi innhentet følgende styringsdokumenter fra de ulike casene: Årsrapporter, vedtekter, selskapsavtaler, eieravtaler, retningslinjer for valgkomite, planer for selskapskontroll, selskapskontrollrapporter, forvaltningsrevisjonsrapporter, kontrollutvalgsdokumenter samt kommunestyredokumenter. Disse er gjort rede for i våre funn og analysert sammen med intervjudataene.

### **4.4 Utvelgelse av selskaper og respondenter**

Det finnes flere typer kommunale selskaper, og for få et representativt utvalg av populasjonen, har vi valgt å undersøke de tre mest vanlige kommunale selskapsformene KF,

IKS og AS (Ringkjøb, Aars, & Vabo, 2008). I forhold til representativt utvalg har vi også vurdert de ulike tjenestekområder som de kommunale selskapene opererer i. Vi har derfor valgt å undersøke tre tjenester som er vanlig at kommunale selskaper utfører: Havn, renovasjon og eiendomsdrift (Bjørnsen, Klausen, & Winswold, 2015; Opedal, Blomgren, & Holmen, 2012). Selskapene er av praktiske hensyn valgt ut fra geografisk beliggenhet i de tre nordligste fylkene. I hvert case valgte vi å intervju ordføreren, rådmannen og kontrollutvalgslederen i kommunen, samt styrelederen og daglig leder i selskapet. Disse er valgt ut fra de rollene de har som nøkkelpersoner i kommunen og selskapet. Tabell 3 viser de personene som vi har intervjuet og hvor intervjuet ble gjennomført.

Tabell 3 – Tabell med respondenter fordelt på selskapstyper og intervjusted

Selskapstype Roller	Kommunalt foretak	Interkommunalt selskap (Kommunens respondenter er hentet fra den største kommunen)	Aksjeselskap
Ordføreren	Ordførerens kontor	Ordførerens kontor	Ordførerens kontor
Rådmannen	Telefonintervju	Rådmannens kontor	Rådmannens kontor
Kontrollutvalgslederen	Telefonintervju	Videointervju	Møterom hos en av forfatterens arb.giver
Styrelederen	Hotell	Styrelederens arbeidsplass	Styrelederens arbeidsplass
Daglig leder	Daglig leders kontor	Møterom hos selskapet	Daglig leders kontor

Hensikten med at vi intervjuet personer med ulike perspektiver var å få et rimelig balansert bilde av virkeligheten i casene (Yin, 2014). Intervjuene pågikk i 45-90 minutter.

## 4.5 Analyse

Vi hadde transkriberte alle intervjuene. Deretter systematiserte vi ved å fargekode informasjon vi fikk fra respondentene etter samme inndeling som våre forskningsspørsmål, og gjennomgikk formaliserte styringsdokumenter fra casene.

For å svare på forskningsspørsmål 1 har vi registrert de ulike casenes styringsverktøy i en tabell som vi har målt opp mot tabell 2. Videre har vi analysert i hvilken utstrekning styringsverktøyene brukes for å gi styringssignaler til de kommunale selskapene.

Forskningsspørsmål 2 besvarte vi ved å sjekke om kontrollutvalget har utført forvaltningsrevisjon eller selskapskontroll i selskapene. Deretter har vi analysert om kommunene kontrollerer selskapenes resultatoppnåelse gjennom regnskapsrapportering, budsjettkontroll og hva de fikk i utbytte.

For å svare på forskningsspørsmål 3 har vi analysert våre data mot grad av fristilling. Fristilling er her definert som avstanden til kommunestyret samt grad av styring og kontroll fra kommunen. Videre har vi analysert våre data mot de tre formene for demokratisk legitimitet.

## **4.6 Reliabilitet og validitet**

Vi har hatt en fleksibel og åpen tilnærming til endringer i forskningsprosessen hele tiden gjennom å løpende vurdere dataenes relevans i forhold til vår problemstilling. Vår intensjon er at respondentene vil kjenne seg igjen i undersøkelsen – noe som i så tilfelle vil øke den interne gyldigheten. Ved å innhente data både gjennom intervju og dokumentanalyse kan vi vurdere våre data som mer pålitelig fordi vi har flere informasjonskilder (Johannessen, 2011; Yin, 2014).

Vi har valgt tre ulike selskapstyper innenfor tre ulike fagområder, samt tre ulike kommuner. Dette designet øker muligheten for å kunne generalisere funnene til andre kommunale selskaper. Det må likevel tas forbehold da dette er en dybdeundersøkelse på ett gitt tidspunkt av spesifikke selskaper som kan ha sine helt særegne trekk.

Undersøkelsen var basert på frivillighet og alle forespurte takket ja til å la seg intervju og viste engasjement og velvilje. Mange av respondentene kommuniserte at temaet var interessant og de ønsket å få tilgang til rapporten når den ble ferdig. Metodisk kan det være en viss risiko for at intervjuer påvirker informanten. For å redusere denne risikoen har vi lagt vekt på å ha en åpen dialog og ikke vært styrende i intervjusituasjonen. Vi har forsøkt å la respondenten få snakke fritt uten for mange avbrytelser for i så stor grad som mulig få deres egen beskrivelse.

Under utvelgelsen av selskap har vi sett bort fra de selskapene som revideres av det revisjonsselskapet som den ene forfatteren arbeider i. Dette gjorde vi for å sikre at vi hadde et nøytralt utgangspunkt for undersøkelsen. Likevel kan det tenkes at respondenter vil kunne la

seg påvirke av at en av forfatterne er kommunerevisor. Vi valgte å vektlegge at vi begge var studenter under intervjuene, men noen respondenter spurte om hva vi jobbet med som vi da redegjorde for. Anslagsvis 50 % av respondentene kjente til vår bakgrunn og vi har ikke kunnet se ulikheter i dataene mellom gruppen som visste hva vi jobbet med og resten av respondentene. Vi antar derfor at det er lav sannsynlighet for en eventuell påvirkning.

## **4.7 Forskningsetiske betraktninger**

Undersøkelsens behandling av personvernopplysninger ble tidlig i prosessen vurdert av Norsk senter for forskningsdata. De tre kommunene og selskapene vi har undersøkt er anonymisert, og vi omtaler kun respondentenes roller i undersøkelsen. De transkriberte intervjuene ble verifisert og godkjent av alle respondentene. Vi benyttet to-trinns autentisering av respondentene ved oversendelsen av datafila for å sikre taushetsbelagte opplysninger. Datafila ble passordbeskyttet og melding med passord ble sendt til respondentens mobiltelefon. Slik reduserte vi risikoen for at taushetsbelagte opplysninger ble lest av andre.

## 5 Funn og analyser

Funn og analyser er presentert casevis (KF, IKS og AS). I hvert case er det tatt utgangspunkt i forskningsspørsmålene og funnene presenteres gjennom å analysere data med bakgrunn i teori og tidligere undersøkelser. Avslutningsvis oppsummeres hovedfunn per forskningsspørsmål.

### 5.1 Kommunalt foretak

KF er et havneforetak og skal ivareta kommunens administrative og forvaltningsmessige oppgaver hjemlet i havne- og farvannsloven (2009). KF har en omsetning på ca. 10 millioner kroner i året.

#### 5.1.1 I hvilken utstrekning gir kommunen styringssignaler til KF?

Funnene i tabell 4 viser at kommunen har på plass alle formelle styringsverktøy (jf. tabell 2), men gjennomfører ikke eiermøter.

Tabell 4 – Funn: Kommunens styringsverktøy

Formelle møter	Styringssignaler	Kilde	
Kommune- styret	Valg av styre	5 representanter + 2 medlemmer etter forslag fra havnas brukerorganisasjon + 1 ansattrepresentant	Vedtektene § 4
	Budsjett, strategi	Budsjettstyring, saksbehandling og vedtak (høst)	Vedtektene § 20 og protokoll Sitat fra rådmannen
	Regnskap, status	Daglig leder og/eller styrelederen presenterer tall hvert tertial. Årsregnskap vedtak (vår)	Sitat ordføreren og protokoll
Formelle dokumenter			
Vedtekter	Overordnede styringsregler vedtatt av kommunestyret	Nettside KF	
Eiermelding	Behandles av kommunestyret hver høst	Nettside kommunen Sitat ordføreren	
Rapport forvaltningsrevisjon	Ferdigstilt 201X. Behandlet i kommunestyret	Oversendt fra rådmannen	
Uformell dialog			
Møter, e-poster og telefonsamtaler	Dialog mellom styrelederen og ordføreren samt daglig leder og rådmannen/ordføreren	Sitat fra ordføreren og daglig leder	

I henhold til KS-anbefaling 6, bør kommunen avholde eiermøter der representanter fra kommunen som eier, styret og daglig leder fra selskapet møter. Slike møter skal bidra til god

eierstyring og bedre kommunikasjon med selskapene. Videre har vi analysert i hvilken utstrekning kommunen benytter verktøyene til å gi styringssignaler til KF.

#### **5.1.1.1 Formelle møter**

Vedtektene beskriver at havnestyret består av åtte medlemmer, herav tre medlemmer fra kommunestyret. På spørsmål om styremedlemmer er politiske, svarte ordføreren: «Ja, ofte. De har i alle fall en personlig interesse av å være der [...] Men alle som sitter der nå [...] er medlem i politisk parti».

Ordføreren forklarte hvordan kommunen styrer KF:

Primært gjør man jo det gjennom sitt styre. Altså gjennom valg av et spesifikt styre. Så er det jo de som er politikerne som er satt til å få ting til å skje på det området. I tillegg så må alt av investeringer og planer til kommunestyret. Da kan kommunestyret si ja til de slik de foreligger, eller så kan man si: Det må dere gjøre i tillegg, eller det må dere endre på. Og det skjer jo. Til det bruker man tertialrapporteringen og årsbudsjettet/handlingsplan.

Rådmannen beskrev hvordan kommunestyret gir styringssignaler: «I budsjettsammenheng så gir jo kommunestyret signaler i forhold til budsjett og prioriteringer av forslag gjort av havnestyret».

Ordføreren beskrev om rapportering og styringssignaler:

Både daglig leder og styreleder har vært og presentert det. Det er formelle treffpunkter i kommunestyret [...] hvor man kan sende signaler. Det ene er gjennom vedtak, det andre er taler fra talerstolen under møter, og det kan du godt si er uformelle signaler siden det ikke er gjort noe vedtak. Men da er folk på talerstolen og sier det de er fornøyd med det, eller det de savner, og stiller spørsmål ved det. Og da er det et signal. Så hvis du har en god daglig leder eller en god styreleder så plukker de det opp.

Sitatene og tabell 4 viser at kommunestyret benytter budsjettvedtak og regnskapsrapporteringer tre ganger i året til å gi styringssignaler. I tillegg kan medlemmer av kommunestyret gi muntlige signaler fire ganger i året (inklusive behandling av eiermelding). Det er gjennomgående representasjon gjennom at tre styremedlemmer også er kommunestyremedlemmer. Dette gir øvrige kommunestyremedlemmer mulighet til å gi styringssignaler til KF gjennom disse tre.

### 5.1.1.2 Formelle dokumenter

Vedtektene for KF viser at formålet er havnedrift som fremgår av havne- og farvannsloven, samt havnetilknyttet virksomhet.

Tabell 5 – Respondentenes svar på spørsmål om vedtektene

Respondent	Sitat
Ordføreren	Dere skjønner det er lenge siden jeg har lest de vedtektene [...] Hvis man ønsker å endre på noe – så kan man jo endre vedtektene, men den situasjonen har vel ikke oppstått. Det er ingen planer om å endre de – du kan si at vi bruker ikke vedtektsendring aktivt som styringsparameter for KF-ene – det gjør vi ikke. Det har vi ikke sett behov for.
Rådmannen	Nå husker jeg ikke akkurat havna sine vedtekter.
Styrelederen	Jeg har bare sett deler av vedtektene en gang – jeg har aldri sett de fulle vedtektene.
Daglig leder	Jeg har lest vedtektene eller skummet igjennom den [...] Jeg er ikke så opptatt av vedtektene og hva som står i paragraf ditt og datt. Jeg er mer opptatt av hva man reelt sett får – eller hva man holder på med.
Kontrollutvalgslederen	Det er jo klart at det må være en sammenheng mellom vedtekter og øvrige prosesser osv. For det er klart at det skal jo ligge vedtekter i bunnen, og det gjør det jo.

Uttalelsene i tabell 5 viser at kommunen i begrenset grad benytter vedtekter til å gi styringssignaler til KF.

Rådmannen beskrev om Eiermelding:

Vi får en diskusjon i formannskapet og kommunestyret om hvilke typer strategier vi skal ha [...] Det er et veldig godt dokument å ha. For det første så blir jo kommunestyret hele tiden oppdatert hva som skjer i de ulike generalforsamlingene, og for det andre så går man inn og tar det noen kontrollsjekker opp mot regnskap [...] ikke minst hvilket eierforhold vi har i de ulike selskapene.

Ordføreren uttalte om Eiermeldingen:

Eierstrategien er langt på vei en oppsummering av hva man eier, hvorfor man eier og formålet med eierskapet. Tanken er at man skal kunne påvirke gjennom behandling av eierstrategien hvert år, så kan man jo endre strategi og si - vi har ikke lenger det formålet [...] Det er tanken med eierskapsmeldingen.

Kontrollutvalgslederen sa om Eiermeldingen: «Den er så generell, den sier ingenting og den sier bare hvilke virksomhetsområder de har [...] vi mener at formen på Eiermeldingen er for

svak [...] den skal være litt utfyllende i forhold til hvilke samfunnsoppdrag man ønsker å utføre.»

Sitatene viser at kommunestyret ikke benytter vedtektene og Eiermeldingen i stor grad for å gi styringssignaler. Kommunestyret har imidlertid utarbeidet Eiermelding og den behandles også i formannskapet hver høst. At kommunen har Eiermelding samsvarer med KS-anbefaling 4. Viktigheten av Eiermelding understrekes i rapporten til Stokstad, Helgesen, Klausen, & Monkerud (2016).

#### **5.1.1.3 Uformell dialog**

Rådmannen beskrev følgende om uformell dialog: «Vi har god dialog hele tiden [...] hvordan man skal samarbeide videre og hvordan man ser for seg deling av arbeidsoppgaver og diverse». Ordføreren fortalte: «Jeg ringer styreleder. Det er etter behov, ikke noe fast [...] Vi har hatt møter her og han har vært hjemme hos meg» [...] Daglig leder utnytter bare det faktum at han nå har [...] direkte tilgang på rådmann og ordfører.»

Daglig leder beskrev følgende om uformelle dialog:

Sikkert hver 14. dag [...] På store strategiske prosjekter ønsker jeg å jobbe så tett som mulig opp mot rådmann og ordfører [...] Jeg ønsker å ha tettest mulig dialog med de der borte [...] Ikke minst når jeg ikke har styreleder i kommunestyret, så er jeg jo helt avhengig av å ha ordfører.

Et eksempel på den tette dialogen mellom KF og kommunen observerte vi under intervjuet med daglig leder da ordføreren ringte for å diskutere med daglig leder. Da vi kom ut fra ordførerens kontor, møtte vi igjen daglig leder som skulle i møte med ordføreren.

#### **5.1.1.4 Oppsummering**

Kommunen benyttet i stor utstrekning formelle møter og uformell dialog til å gi styringssignaler. Formelle dokumenter ble benyttet i en viss utstrekning gjennom Eiermelding, mens vedtektene i mindre grad ble benyttet til å gi styringssignaler.

#### **5.1.2 Hvordan kontrollerer kommunen at KF følger styringssignalene?**

Gjennom de formelle møtene og den uformelle dialogen med ordføreren og rådmannen, vil kommunen gjerne også kontrollere KF sin virksomhet. Videre kontrollerer kommunen foretaket gjennom kontrollutvalget og resultatoppfølging.



### 5.1.2.1 Kontrollutvalg – forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget og kommunestyret har flere ganger behandlet forvaltningsrevisjonsrapporten hvor KF får kritikk på flere punkter. I kommunestyreprotokollen fremkommer blant annet:

«Rådmannen bør aktivt utøve tilsyn med virksomheten på kommunestyrets vegne, ved å instruere foretakets ledelse om at iverksettelse av en sak skal utsettes til kommunestyret har behandlet den.»

Ifølge daglig leder var forvaltningsrevisjonsrapportens fokus: «Det går i stor grad på at man har politisk forankret vedtak og beslutninger [...] Har du forankret vedtak godt nok? Har du fulgt anbudsprosessene?»

Ordføreren bekreftet dette:

De følger jo opp om de vedtakene som gjøres er gjennomført i tråd med regler og forskrifter. Vi har hatt ganske mange runder med KF i forbindelse med lov om offentlige anskaffelser, og manglende konkurranser ved investeringer. Her har vært flere runder nå [...] Det ble gitt signaler. Det er klart at et KF som bryter norsk lov er ikke det man trakter etter. Vi ønsker jo action, men ønsker jo ikke «banditt-færer».

Tabell 6 – Er kontrollutvalget viktig for kontroll av IKS?

Respondent	Svar
Styrelederen	Nei, det er det mest tøvette utvalget jeg har vært i noen gang [...] kontrollutvalget har null makt i kommunen. De har ikke fått til noen verdens ting - havna har gjort akkurat som de vil i alle år.
Ordføreren	Ja, de setter fingeren sin på ting som ikke er i orden [...] kommer med forslag til å få det på track igjen, og der er jo KU et godt verktøy [...] Det er jo å gripe fatt i de områder som noen reiser spørsmålsteget ved.
Rådmannen	Ja, absolutt. Det er viktig for hele kommunen. De er en viktig instans. Det er viktig for rådmann at man har et selvstendig kontrollutvalg som kan gå og se oss i kortene. Jeg synes det er veldig viktig instrument å ha.
Kontrollutvalgslederen	Ja, ubetinget ja!

Uttalelse fra styrelederen kan tolkes som at han mener kontrollutvalgsfunksjonen er viktig, men at kontrollutvalget hadde for lite reell makt i kommunen. Respondentene svarte at kontrollutvalget er viktig for styring og kontroll av KF, jf. tabell 6.

### 5.1.2.2 Rådmannens kontroll av foretakene

Rådmannen uttalte om kontroll:

Jeg benytter § 72 av og til. Det kan være upopulært på en måte og populært på en annen måte [...] For det første så vet jeg hva som kommer til styret. Og når styret da

gjør et vedtak om innstilling til kommunestyret, så går hele saken først til meg – så går jeg gjennom hele saken – før jeg godkjenner den forelagt for kommunestyret. Og da har jeg kontroll på hva som går igjennom og om det eventuelt er godt nok utredet eller om alle opplysninger er kommet fram. Og hvis den ikke er god nok, går den tilbake til styret [...] Det har skjedd at noen saker har stoppet [...] Etter kommuneloven § 72 så har jo rådmannen alt av ansvar.

Ordføreren uttalte om rådmannens kontroll:

Han har strammet inn nå, med at de må sende sakslistene til han [...] Han har lov til å ta enhver sak. For det første så skal han godkjenne sakslisten til havnestyret [...] Han kan si at enhver sak på sakslisten til havnestyret ikke skal behandles i havnestyret – den skal behandles i kommunestyret [...] Begrunnelsen kan være at det gjelder spørsmål som kommunestyret må få uttale seg om, men han kan også gripe inn og si at en sak som legges fram for havnestyret ikke er korrekt utredet.

Uttalelsene viser at rådmannen kontrollerer foretaket. En undersøkelse viser at rådmenn sjelden krever utsatt iverksettelse av saker vedtatt i foretaksstyret (Opedal, Blomgren, & Holmen, 2012).

#### **5.1.2.3 Resultatoppfølging**

Kommunestyret får regnskapsrapportering hvert tertial ifølge kommunestyreprotokoller.

Gjennom tertialrapportering vil kommunestyret kontrollere foretakets resultatoppnåelse også gjennom måling mot budsjett. Styrelederen beskrev om oppfølging og kontroll: «Så er det slik at den største rapporteringen som skjer, det er jo gjennom årsmeldingen, årsregnskapet og notene». Rådmannen svarte om resultatoppnåelse: «Hvert tertial melder man inn til kommunestyret. Da meldes jo inn eventuelle avvik i forhold til de retningslinjer som kommunestyret har gitt». Dette bekreftes av ordføreren, jf. sitat kapittel 5.1.1.1.

#### **5.1.2.4 Oppsummering**

Kommunestyret har gjennom kontrollutvalget kontrollert KF gjennom behandling av forvaltningsrevisjonsrapporten. KFs resultatoppnåelse kontrolleres ved tertialrapportering og behandling av årsregnskapet i kommunestyret.

### **5.1.3 Hvordan balanserer kommunen KFs fristilling med målet om god demokratisk styring?**

Presenterte data viser at kommunestyret i stor grad styrer og kontrollerer KF, og dermed er det relativt liten avstand mellom KF og kommunestyret. Følgelig er KF relativt lite fristilt fra kommunen. Styresammensetningen vil også kunne påvirke den demokratiske styringen.

#### **5.1.3.1 Styresammensetning**

Rådmannen uttalte følgende om styremedlemmer:

Ofte så har politikerne veldig stort engasjement i styrene og det er en fordel [...] Ofte er det slik at profesjonelle aktører på en måte ikke kjenner til den kommunale prosessen [...] Ofte er det saker som går fra havnestyret til kommunestyret, og da er det viktig at styreleder i KF også sitter i kommunestyret [...] Tidligere har styreleder også har vært i kommunestyret. Det er først i denne perioden at ikke styreleder sitter i kommunestyret.

Ordføreren omtalte om styrelederens kompetanse: «Vår tommelfingerregel er at styreleder også skal sitte i kommunestyret. Dette er et unntak [...] Men i tillegg så er han næringsdrivende, har egenskaper innenfor regnskap og økonomi. Og det trengte vi å få bedre styring på KF. Derfor ble han valgt.»

Respondentene uttalelser viser at det i hovedsak ønskes kommunestyrerepresentanter eller andre politikere som styremedlemmer. I KF er alle styremedlemmene politikere hvorav tre også sitter i kommunestyret, jf. 5.1.1.1. Dette gir en langt høyere tetthet av politikere i foretaksstyret enn i rapporten til Opedal, Blomgren, & Holmen (2012). Dette indikerer en høy input-basert legitimitet. Styrelederens kompetanse innenfor økonomi er så viktig at kommunestyret har valgt han til styreleder til tross for at han ikke sitter i kommunestyret. En interessant betraktning vedrørende kommunens ønske om gjennomgående representasjon, er at det i ny kommunelov foreslås at man ikke kan sitte i kommunestyret samtidig som man har styreverv i KF (NOU, 2016:4).

#### **5.1.3.2 Fristilling**

På spørsmål om KF følger offentleglova svarte rådmannen: «Ja, de gjør det. Og vi legger ut saker og publiserer på hjemmesiden.» Ordføreren svarte følgende på samme spørsmålet: «Vi prøver å følge offentlighetsloven til punkt og prikke.»

Ordføreren svarte på spørsmål om KF sin fristilling:

Men jeg er ikke enig i forutsetningene dine om at det er en fristilling – for egentlig så er det jo en ytterligere kontroll. For du får jo faktisk et spesialisert styre som skal følge hver en krik og krok i det som gjøres [...] så får du en tettere kontroll av virksomheten.

Daglig leder beskrev om fristilling og roller:

Jeg synes ikke det er veldig ryddig [...] dette spenningsforholdet mellom havnestyret i forhold til rådmannen. La oss nå si at rådmannen har forventninger, er misfornøyd med noe som for eksempel havnestyret har gitt daglig leder direkte ordre om å jobbe med. Hvem skal jeg da forholde meg til? [...] Hvis jeg klarer å bruke både styreleder, rådmannen og ordfører, så turnerer jeg den kabalen [...] Når jeg da kommer til kommunestyret med en sak, så sitter det kun 2-3 i havnestyret. Det er derfor jeg sier at jeg skulle gjerne hatt i alle fall styreleder som medlem i kommunestyret. Da kunne han selge inn sakene våre og ikke minst få direkte styringssignal fra kommunestyret [...]

På spørsmål om havnen fungerer veldig bra svarte rådmannen: «Ja, vi synes det fungerer godt [...] havnestyret er veldig opptatt av havneutvikling.»

Uttalelsene viser at KF følger offentleglova, og dette indikerer at den throughput-basert legitimitet er ivaretatt. Respondentenes svar tyder på at KF i liten grad er fristilt. Uttalelsen fra rådmannen tyder på at kommunen er fornøyd med havneleveransen og det drar i retning av høy output-basert legitimitet.

### **5.1.3.3 Oppsummering**

Det er liten avstand mellom kommunestyret og KF samtidig som kommunen styrer og kontrollerer KF i stor grad. Våre data viser dermed at KF i liten grad er fristilt. Alle styremedlemmene er politisk, og borgerne har gjennom offentleglova mulighet for innsyn samtidig som kommunen er fornøyd med havnetjenestene. Dermed er både input-, throughput- og outputbasert legitimitet godt ivaretatt. Våre data peker således i retning av at kommunen har god demokratisk styring, men dette er ikke balansert med samtidig fristilling slik intensjonen er med kommunale selskap.

## 5.2 Interkommunalt selskap

Case IKS er et interkommunalt renovasjonsselskap eid av flere kommuner, der case kommunen har den største eierandelen. IKS eier alene tre aksjeselskap. Datterselskapene er skilt ut som egne forretningsområder innen husholdningsavfall, næringsavfall og deponibehandling. Hele konsernet har en omsetning på vel 100 millioner kroner i året.

### 5.2.1 I hvilken utstrekning gir kommunen styringssignaler til IKS?

Funnene i tabell 7 viser at kommunen har nesten alle anbefalte styringsverktøy (jf. tabell 2), men har ikke utarbeidet Eiermelding.

Tabell 7 – Funn: Kommunens styringsverktøy

Formelle møter		Styringssignaler	Kilde
Representant-skap		Ordførere fra eierkommunene sitter i representantskapet 2 møter i året (vår og høst)	Sitat fra ordføreren
	Valg av styre	En representant fra hver eierkommune + en ansattrepresentant (vår)	Retningslinjer valgkomite
	Budsjett, strategi	Saksbehandling og vedtak (høst)	Eieravtale, sitat fra styreleder
	Regnskap, status	Saksbehandling og vedtak (vår)	Eieravtale, sitat fra styreleder
Kommunestyret		IKS presenterer selskapet årlig. Politikerne stiller spørsmål.	Sitat fra daglig leder, ordfører Film fra kommunestyret
Formelle dokumenter			
Selskapsavtale		Overordnet juridisk avtale mellom eierkommunene	Nettside IKS
Eieravtale		Detaljert avtale mellom eierkommunene som regulerer styring av selskapet	Nettside IKS
Retningslinjer for valgkomite		Rammer for valgkomiteens mandat og oppgaver	Nettside IKS
Kommunestyrevedtak i kommunen		Beskrivelse av tildeling av enerett til husholdningsavfall (Arbeidsgiverrollen)	Sitat fra rådmannen Dokument, vedtak
Rapporter fra Selskapskontroll		Utført i 200X og 201X av kommune	Selskapskontrollrapport Forvaltningsrevisjonsrapport
Anbefalt dialog			
Eiermøter		Møtepunkt, annet hvert år (høst).	Eieravtale IKS. Sitat fra ordføreren og daglig leder.
Uformell dialog			
Bestiller-utfører møter		Ett møte i året mellom IKS og hver enkelt eierkommune (høst)	Eieravtale IKS. Sitat fra daglig leder og styreleder
E-poster og telefonsamtaler		Dialog mellom styreleder og representantskapsleder	Sitat fra styreleder

I henhold til KS-anbefaling 4 bør kommunene utarbeide Eiermelding hvert år for sine selskaper. Manglende Eiermelding er også påpekt i selskapskontrollrapporten fra 200X. Dermed er ikke en total gjennomgang av IKS forankret i kommunestyret, og kommunen får følgelig ikke gitt styringssignaler som kunne vært nedfelt i en Eiermelding. Videre har vi analysert i hvilken utstrekning verktøyene i tabell 7 benyttes til å gi IKS styringssignaler i praksis.

#### **5.2.1.1 Formelle møter**

Av selskapsavtalen fremgår det at representantskapet skal bestå av en representant fra hver Eierkommune. Det er ordførerne som representerer Eierkommunene, jf. sitat fra ordføreren: «Vi sitter i representantskapet [...] Så har vi representantskapsmøter to ganger i året». Dette samsvarer med rapporten til Bjørnsen, Klausen, & Winswold (2015) om at det som oftest er ordførere som sitter i representantskapet i interkommunale selskaper. Kommunen har dermed gjennom ordføreren mulighet til å gi IKS styringssignaler i disse møtene. Styrelederen sa følgende om Eierstyringen i representantskapet: «høstmøtet er knyttet til strategi og budsjett». Representantskapet styrer dermed IKS gjennom behandling og vedtak av budsjett.

Det fremgår av retningslinjer for valgkomiteen at styret i IKS er satt sammen av en representant fra hver Eierkommune og en ansattrepresentant. At alle Eierkommunene er representert i styret vil kunne redusere styringsutfordringene sett fra de ulike Eierkommunens ståsted, jf. figur 8. Risikoen for at Eierkommunene og selskapet har ulik målstruktur, risikoappetitt, samt mulighet for informasjonsasymmetri og skjulte handlinger minskes.

Ordføreren beskrev følgende om styremedlemmene:

De sitter ikke i kommunestyrene, men veldig mange av de har vært aktive og har vært med i et eller annet parti, politisk, men er på en måte ikke der nå [...] Styreleder er ikke en politiker, og jeg tenker at det ikke er bestandig like fornuftig å lage styr og ståk. Jeg vet at han har gjort en god jobb.

Dette viser at styremedlemmene har politisk bakgrunn, med unntak av styrelederen som er gjenvalgt på bakgrunn av hans prestasjon som styreleder. At styremedlemmer i de kommunale selskapene vanligvis er politikere samsvarer med Bjørnsen, Klausen, & Winswold (2015) sin rapport.

Ordføreren beskrev videre:

Så inviterer vi daglig leder og styreleder til å komme å orientere hele kommunestyret om det de holder på med, og litt om fremtidsplaner [...] Da får kommunestyret anledning til å spørre. Og det tror jeg er viktig slik at selskapet ikke blir en satellitt litt utenfor som vi ikke har kontakt med. For meg er det viktig å ha kontakt med det selskapet som vi eier.

Kommunestyret blir årlig orientert, kan komme med spørsmål samt gi styringssignaler til IKS. Vi har selv sett film fra kommunestyremøte der politikere stiller spørsmål til daglig leder under orienteringen. Denne praksisen er en god mulighet for kommunen til både å gi styringssignaler og følge opp om selskapet, inklusive datterselskapene, driver i tråd med signalene.

Videre har kommunestyret gitt styringssignaler på bakgrunn av gjennomførte selskapskontroller med hovedfokus på skillet mellom husholdningsavfall, som må leveres til selvkost, og annen virksomhet.

#### **5.2.1.2 Formelle dokumenter**

Selskapsavtaledokumentet er kun på en side og generell. Daglig leder beskrev: «Vi har jo en selskapsavtale, det er jo vedtektene. Før hadde vi noen vedtekter som var 8-10 sider. På et tidspunkt så endret vi denne selskapsavtalen for å gjøre den veldig enkel. Det er ganske vanlig i avfallsselskapene». At vedtektene er ganske generelle samsvarer med Ringkjøb, Aars, & Vabo (2008) sin rapport.

Daglig leder opplyste at IKS også har eieravtale med hver eierkommune som regulerer forholdet mellom eierne: «Så viser man til IKS-loven via den (selskapsavtalen), da tar vi opp de andre tingene i en eieravtale, og den kan endres med et flertall i representantskapet. Mens en selskapsavtale må opp i alle kommunestyrene». Gjennom endringen av selskapsavtalen kan kommunestyrene i eierkommunene ha gitt fra seg makt til representantskapet. Endringen av eieravtalen gjøres av representantskapet, mens alle kommunestyrene må vedta en endring av selskapsavtalen før ny avtale er gyldig, ifølge IKS-loven. Gjeldende selskapsavtale er på en A4-side og mye som tidligere var regulert i denne er sannsynligvis flyttet over i eieravtalen. De ulike kommunestyrene har frasagt seg vetoretten vedrørende innholdet som er flyttet over til eieravtalen. Styringsavstanden har dermed økt.

### 5.2.1.3 Anbefalt dialog

Eiermøter er ifølge eieravtalen en uformell arena hvor utvikling og strategi kan luftes, drøftes og diskuteres. Ordføreren beskrev:

Det er et bra system som er kommet i gang, fordi at der har vi mulighet med å komme med styringssignal [...] Det er jo igjennom eiermøtene vi gjør det, og da er det gjerne styreleder og daglig leder som drar oss igjennom og forteller hva de har. Vi har da mulighet med å komme med innspill og gi vårt syn på det. Så vi kjenner vår besøkestid.

Dette utsagnet viser at kommunen bruker eiermøtene til å gi styringssignaler.

Styrelederen uttalte følgende om eiermøtene:

IKS tar initiativ til annet hvert år å ha en større sammenkomst [...] ikke bare ordførere, men også rådmenn og de som kommunen vil ha med - egentlig for å knytte kontakten på en måte nærmere mellom selskapet og kommunene, for å få litt uformelle signaler også om hva kommunene vil med IKS. I det siste møtet var det noen viktige avklaringer [...] for IKS består av en lovpålagt bit og den er ganske ryddig og strukturert gjennom lovverket og eieravtalen, men så er det den kommersielle biten av IKS, altså næringsavfallet. Der kjørte vi noen friske og nyttige runder på den siste sammenkomsten, [...] For oss er det mere å øke kompetansen hos eierne, sånn at vi har likt kompetansegrunnlag for å ta avgjørelser.

I følge teori er det gjerne eier som bygger opp systemer for å unngå informasjonsasymmetri, men styrelederens uttalelse viser at også IKS ønsker å unngå dette. At begge parter er opptatt av dialog og tillitsbygging kan forstås ut fra den skandinaviske modellen gjennom. I dette perspektivet hviler det et ansvar på både kommune og IKS for å dele informasjon slik at tilliten opprettholdes.

Funn viser at IKS ønsker å forklare eierne hvordan driften fungerer, slik at de har et bedre grunnlag for å gi styringssignaler. Gjennomførte eiermøter samsvarer med rapporten til Ringkjøb, Aars, & Vabo (2008) om at flere kommuner har faste møter mellom eier og selskap for å forbedre forståelse og kommunikasjon. KS-anbefaling 6 beskriver at eiermøter vil være med på å bidra til god eierstyring og bedre kommunikasjon med selskapet. Vi tolker at eiermøtene i IKS fungerer som en viktig møtearena hvor kommunene både blir informert og gir styringssignaler til selskapet.



#### **5.2.1.4 Uformell dialog**

Det fremgår av eieravtalen at «bestiller-utfører» møter er mer praktisk rettet rundt renovasjonstjenesten i hver enkelt eierkommune. Daglig leder beskrev møtene slik:

Vi går ut og tilbyr kommunene bestiller-utfører møter [...] Det handler om at vi møter, gjerne rådmann, og noen fra teknisk og ser litt på de spesielle utfordringer i den aktuelle kommunen [...] Samtidig gir vi litt informasjon om selskapet så langt i år, økonomisk status, hva vi holder på med i de forskjellige AS.

Ordføreren uttalte følgende om disse møtene: «Jeg har ikke vært med på et sånt møte.»

Uttalelsene fra daglig leder og ordføreren viser at bestiller-utfører møter har hovedfokus på praktiske forhold vedrørende renovasjon i hver enkelt kommune. Ettersom politikerne ikke deltar og møtetemaene er praktisk rettet, tolker vi at kommunen i begrenset grad gir styringssignaler i bestiller utfører møtene.

#### **5.2.1.5 Oppsummering**

Kommunen benytter de fleste anbefalte styringsverktøy. Vi tolker funnene våre dithen at møter benyttes i stor utstrekning, mens styringsdokumenter benyttes i middels utstrekning. Kommunen styrer i middels utstrekning gjennom anbefalt dialog, mens den i liten utstrekning benytter uformell dialogen. Vi har imidlertid relativt få funn på at kommunen gir styringssignaler til datterselskapene, bortsett fra signaler rundt selvkostberegninger for husholdningsavfall. Samlet sett tolker vi funnene dithen at kommunene i middels utstrekning gir styringssignaler til IKS.

### **5.2.2 Hvordan kontrollerer kommunen at IKS følger styringssignalene?**

Skillet mellom styring og kontroll er på ingen måte absolutt, og kommunen vil således indirekte kontrollere selskapet gjennom styringen. I tillegg utøver kommunen kontroll av selskapet gjennom kontrollutvalget.

#### **5.2.2.1 Kontrollutvalg - selskapskontroll**

Kontrollutvalget i kommunen har ifølge rapporter og protokoller bestilt og behandlet selskapskontroller i IKS både i 200X og 201X. Selskapskontrollen i 200X var en eierskapskontroll. En av anbefalingene i rapporten var at det burde gjennomføres en forvaltningsrevisjon av IKS med hovedfokus på etterlevelse av selvkostprinsippet. I 201X ble

en forvaltningsrevisjon av IKS sine selvkostkalkyler utført, og i sammendraget konkluderer revisor med at IKS i hovedsak hadde etablert gode og veldokumenterte systemer og beregninger for sikring av selvkostområdet. Det ble imidlertid vurdert at IKS hadde forbedringspotensiale vedrørende beregning av kapitalkostnader og renter på resultatet av selvkostdriften, samt fremleggelse av for- og etterkalkyler for eierkommunene.

Kontrollutvalgets sekretariat har for perioden 2016-2020 utarbeidet en overordnet analyse som grunnlag selskapskontrollplanen. Av overordnet analyse fremgår at IKS har flere datterselskaper som driver konkurranseutsatt virksomhet, men fokuset rettes mot selvkostberegninger for husholdningsavfallet. Kontrollutvalget har vedtatt selskapskontroll av IKS med fokus på selvkost, men kommunestyret har ikke behandlet selskapskontrollplanen. Relativt sett utfører kommunen hyppige selskapskontroller av IKS sammenlignet med tall for utførte selskapskontroller i landet totalt. Kommunens selskapskontroller er i tråd med KS-anbefaling 21 om å ha tilsyn og kontroll av sine selskaper.

På spørsmål om kontrollutvalget er viktig for kontroll av IKS har vi satt sammen svar fra respondenter i tabell under.

Tabell 8 – Er kontrollutvalget viktig for kontroll av IKS?

Respondent	Svar
Styrelederen	Nei. Selskapet har ekstern revisjon
Daglig leder	Ja. Vil gjerne ha forvaltningskontroll også.
Ordføreren	Ja.
Rådmannen	Ja.
KU-lederen	Ja. Selskapskontroll er viktig på selvkostdelen i IKS.

Alle respondentene utenom styrelederen mener at kontrollutvalget er viktig for styring og kontroll av IKS. Styrelederen har følgende uttalelser om selskapskontroll: «I og med at man har ekstern revisjon, og det er ganske likt det som skjer der. Det viktigste i et sånt selskap er dette med å få selvkosten til å fungere [...] Ganske tidsødende for administrasjon å få den der ekstrarevisjonen i tide og utide».

Ekstern revisjon er hjemlet i revisorloven (1999) og oppdraget utføres for å få en ekstern bekreftelse på at regnskapet ikke inneholder vesentlige feil, mens selskapskontroll er hjemlet i kommuneloven og har et ganske annet formål. Det er likevel forståelig at selskapskontroller kan oppleves som ressurskrevende for IKS.

Kontrollutvalgslederen uttalte følgende om selskapskontroll: «Sånn at ikke innbyggere betaler for ting som de egentlig ikke har noe nytte av. Det er jo det vi skal passe på, så får nå den forretningsmessige biten være styret sin business».

Daglig leder om selvkost:

Det er jo ingenting som er mere interessant i kommunestyret i budsjettet, enn gebyret. Altså det er jo helt fantastisk, jeg indeksregulerte med 2 %. Så kommer de med 18 % økning på vannavgift, og det ene etter det andre. Ingen sier et ord, men de der 2 %, det kan de bruke en halv dag på å diskutere.

Kommunestyret har hatt fokus på kontroll av selvkostberegninger for datterselskapet som behandler husholdningsavfall i IKS. Utfordringene i prinsipal-agentteorien kan forklare at kommunen sikrer seg at IKS ikke krysssubsidierer annen virksomhet med husholdningsavfallet. Samlet sett har kommunen brukt kontrollutvalget aktivt for å kontrollere IKS, og planlegger selskapskontroll på selvkost for inneværende valgperiode. De folkevalgte fokus og kontroll på selvkost i IKS samsvarer med artikkelen til Andersen & Torsteinsen (2016) om at folkevalgte har stor interesse for korrekt beregning av renovasjonsgebyret.

#### **5.2.2.2 Resultatoppfølging**

Om eierkontroll i representantskapet uttalte styrelederen: «Vår møtet er jo det som tar opp årsregnskapet og som er hovedsaken på det møtet». Ordføreren beskrev følgende på spørsmål om tillit til selskapet: «Vi stoler veldig på styret vårt [...] og eiermøtene og representantskapsmøtet som gjør at vi får oppdateringer».

Dette viser at kommunen har en grunnleggende tillit til selskapet, men at de følger med gjennom både eiermøtene og representantskapet.

På spørsmål om kommunen planlegger og budsjetterer med utbytte svarte rådmannen: «Så lenge det er uforutsigbare størrelser så synes jeg at det er litt sjansespill å budsjettere med. Hvis man derimot over år har fått et utbytte sånn i lik størrelse, så kan man kanskje gjøre en annen vurdering».

Dette samsvarer med tendensen om at kommunene i liten grad stiller «prestasjonskrav» til sine selskaper (NOU 2016:4).

Daglig leder beskrev om datterselskapene:

De har laget en utbyttepolitikk som er veldig grei. De har sagt at de vil ha 30 % utbytte etter skatt på næringsdelen. Dette under forutsetning at det er 30 % egenkapital i selskapet. Og det er veldig greit og omforent i alle styrene [...] Som daglig leder så synes jeg det er en fornøyelse å få lov til å levere ut et utbytte til eierne, det skulle bare mangle når vi kjører et næringssselskap som tjener penger. Hvorfor ellers skulle de sitte og eie en masse selskap hvis de ikke får noe igjen for det. Det er kjempefint, jeg synes det er flott [...] Det er også sagt veldig tydelig fra eierne at hvis dere trenger penger til store investeringer eller sånne ting, så aksepterer vi det også. Så det er veldig god stemning i blant ordførerne som er nå.

Ordføreren reflekterte om utbytte: «200-300 tusen er egentlig som smårusk å regne i et stort kommunebudsjett. For meg er det sånn at vi skulle ha lagt de pengene i en felles pott og brukt det til næringsutvikling i regionen».

Disse uttalelser viser at kommunen i en viss grad kontrollerer resultatet, og at det er avtalt en utbyttepolitikk. Samtidig viser uttalelsene at eierne likevel kan unnlate å ta ut utbytte fra selskapet hvis ledelsen argumenterer for at midlene trenges til investeringer. Eierkommunens oppfatning av selskapets behov, samhandling med ledelsen og tilliten mellom partene, kan forstås i lys av den skandinaviske modellen.

#### **5.2.2.3 Oppsummering**

Kommunen kontrollerer at selskapet følger styringssignalene gjennom selskapskontroller og ved budsjettkontroll og regnskapsgjennomgang i representantskapsmøtet. Med unntak av fokus rundt selvkostberegninger, har vi ikke funnet at kommunen har kontrollert de tre datterselskapene.

### **5.2.3 Hvordan balanserer kommunen IKS sin fristilling med målet om god demokratisk styring?**

Presenterte data viser at kommunestyret i relativt beskjeden grad styrer og kontrollerer IKS, og dermed er det relativ stor avstand mellom IKS og kommunestyret. Følgelig er IKS relativt mye fristilt fra kommunen. Styresammensetningen vil også kunne påvirke den demokratiske styringen.

### 5.2.3.1 Styresammensetning

Daglig leder opplyste: «Vi har kjørt masse styrekurs, og brukt KS og profesjonelle advokater som har forklart dem at, nei sånn kan du ikke tenke, du er nødt å tenke bedriftens beste. Du sitter på vegne av deg sjøl, ikke på vegne av kommunen». Dette viser at enkelte folkevalgte styremedlemmer kan ha problemer med å skille rollene som politiker for sin kommune, og som representant for selskapet. For å øke bevisstheten til styremedlemmene om deres rolle og ansvar har IKS avholdt styrekurs. Å øke kompetansen rundt styring av kommunale selskaper beskriver også rapporten til Bjørnsen, Klausen, & Winswold (2015) hvor nær halvparten av kommunene i undersøkelsen oppga at de i senere tid har avholdt slike kurs for folkevalgte.

Styrelederen beskrev: «Hvis det blir et politisk styre, så får man jo andre typer debatter enn kanskje de som er selskapets beste. Jeg sier ikke at de nødvendigvis er dårlige styremedlemmer, det er de ikke».

Daglig leder fortalte:

Det er ikke ok å få hele styret bestående av politikere, fordi det er kjempevanskelig. Vi hadde en representant her for en stund siden som sa rett ut at jeg er her på vegne av min kommune [...] blir fordelt ut fra stemmegiving og hvem som har mest makt i kommunene [...] det har vært jobbet aktivt med å få valg av styre ut av konstitueringen etter valget, for de har ingenting der å gjøre. Det her er jo en profesjonell bedrift [...] jeg ønsker å ha profesjonelle folk, det er det aller viktigste både for å stille krav til meg og for å se bedriften ut i fra det perspektivet den fortjener.

Rådmannen sa: «Jeg tenker at det er jo politikere som på en måte eier beslutningsmyndigheten. Kanskje en overvekt av politikk, men nok fag til at man sikrer at det er et faglig godt grunnlag for å fatte et vedtak». For styresammensetning i IKS beskrev ordføreren: «Jeg er nok veldig der at jeg synes det helst bør være en politiker, og det er fordi det er vi som eier selskapet». Kontrollutvalgslederen uttalte:

Har vært litt debatt om akkurat det der, om hvor vidt de skal være mer opptatt av det, eller opptatt å få kvalifiserte personer inn i kommunale selskaper. Det er viktig at man får personer som skjønner litt når de skal sitte der, for det er jo en viktig jobb å bli valgt i et styre, og hvis du bare blir valgt for at du har den rette politiske fargen og at kabalen går opp, så kan det bli fryktelig galt [...] Fordi en del av disse selskapene forvalter store verdier, og da er det viktig at man har oppgående folk i styrene.

For styresammensetningen i datterselskapene beskrev daglig leder:

Så der har vi næringslivsfolk, altså folk som er dyktig på det som vi håndterer. Det er kanonviktig [...] Der er jeg styreleder i alle de tre selskapene [...] I styremøtene i morselskapet informerer jeg en masse om døtrene, om hva som skjer og vedtak, slik at de har en reel innflytelse.

Uttalelsene indikerer at eierrespondentene i sterkere grad ønsker politiske styremedlemmer, mens selskapsrespondentene er mer opptatt av å ha profesjonelle styremedlemmer. Med unntak av styrelederen består IKS-styret i dag av medlemmer med politisk bakgrunn uten at de sitter i kommunestyrene, jf. sitat fra ordføreren i kapittel 5.2.1.1. Dette drar i retning av en middels input-basert legitimitet.

Styret i datterselskapene består av bransjefolk som ikke er politikere, noe som samsvarer med rapporten fra Ringkjøb, Aars, & Vabo (2008) om at styret bør ha best mulige kompetanse innenfor det feltet der selskapet har sin virksomhet. Input-basert legitimiteten i datterselskapene er lav ettersom ingen av styremedlemmene er politikere, og dermed blir det stor avstand mellom de folkevalgte og de som faktisk bestemmer.

### **5.2.3.2 Fristilling**

På spørsmål om offentlighet svarte kontrollutvalgslederen: «Ja, det skal det vel være i et IKS - men i et AS? Altså det bør ikke være noe som ikke tåler dagens lys, det er mye bedre å ha åpenhet [...] det er jo det som gir tillitt i neste sving.»

Rådmannen uttalte: «Jeg tenker at når det gjelder den kommunale delen som vi snakker om, så tenker jeg at vi er pålagt offentlighet. [...] men når det gjelder dette med bedriftsdelen, så er jeg litt mere usikker.»

Videre beskrev ordføreren om styret:

De følger med, de har kontroll på selskapet så jeg føler meg trygg på det [...] Men så er det en del ting i et selskap som er unntatt offentligheten fordi det er forretningsmessige hemmeligheter i det, slik at det må man respektere, men jeg mener det mest mulig skal være offentlighet [...] Det er ingen grunn til at de ikke skal det. De må tåle å bli sett i kortene.

Styrelederen uttalte:

I et privat selskap kan man kanskje tenke at dette tar vi på rommet og ferdig med det. Men en sånn tankegang kan vi ikke ha i et offentlig selskap, både for at det er mange involverte, mange forskjellige interesser og at det er et offentlig selskap og skal tåle offentlighetens lys i alt vi gjør.

Funnene tyder på at både kommunen og IKS er opptatt av at selskapet er offentlig og transparent og dermed er throughput-legitimiteten ivaretatt. Datterselskapene som driver næring vil være unntatt offentlighet, noe som reduserer throughput-legitimiteten.

Daglig leder uttalte:

Jeg tenker dette er en viktig ting, samfunnsoppgaver. Det er det som er forskjellen på kommunalt eide selskaper og private. F.eks. hvis du sier til dem at nå må dere være med å rydde strendene, men dere får ikke noe for det, så blir de å si at det kommer ikke på tale.

Dette samsvarer med rapporten til Ringkjøb, Aars, & Vabo (2008), om at det ligger en forventning til ledere og de kommunale selskapene om å utvise samfunnsansvar.

Daglig leder uttalte om selskapsformen IKS:

[...] forslaget var at dette skulle være et aksjeselskap. Det var jo forslaget da, så ble det behandlet positivt i tre kommuner, men så kom vi til en kommune som sa nei [...] det ble enighet om at vi bare skulle fortsette med omorganiseringen, men lot mora være IKS, ikke sant. Så da har vi bedrift AS som tar seg av alt som har med næringsavfall å gjøre. Og så har vi produksjon AS som håndterer all innhenting av husholdningsavfall.

Dette viser at selskapet har ønsket å skifte selskapsform fra IKS til Aksjeselskap, men at en av eierkommunene stoppet dette. For å gjennomføre en slik endring er betingelsen i IKS-loven at alle eierkommunene i IKS er enige. Dermed vil enhver kommune, uavhengig av eierandel, kunne stoppe slike vesentlige endringer. Vi tolker at input-legitimiteten er ivaretatt gjennom at en eierkommune ikke blir tvunget inn i et interkommunalt aksjeselskap.

På spørsmål om alternative selskapsformer og tjenesten til IKS beskrev ordføreren: «Så bra som det kan være, for hva er alternativet? Det er et aksjeselskap - et annet alternativ er at hver kommune ordner med sin renovasjon, og det tror jeg ikke er noe godt alternativ».

Styrelederen beskrev balansen mellom kommunens styring og IKS sin fristilling:

Jeg tenkte at de kom til å bli for tett på, og ville være veldig ivrig inn i styringen, men jeg oppfatter det ikke som problematisk, passe [...] Jeg vil si at vi er ganske selvdrevet i IKS. Samtidig så er det slik at vi føler på eierne hele tiden, og får signaler. Har såpass tett oppfølging fra eieren, med to møter i året pluss det eiermøtet annethvert år, pluss at jeg snakker litt med representantskapets leder, hvis det er noen større ting.

Organisering i et IKS medfører at kommunestyrene har spredt makten på flere andre kommuner samtidig som det er avstand til de som styrer selskap, jf. figur 8. Uttalelsene til selskapsrespondentene viser at de er fornøyd med selskapets grad av fristilling. Uttalelsene viser imidlertid at kommunen fortsatt vil at IKS skal levere renovasjonstjenesten, mens selskapet ønsket å bli ytterligere fristilt gjennom omorganisering til aksjeselskap. Funnene indikerer at politikerne har høy grad av tillit til styret og ledelse i datterselskapene, samt tillit til at datterselskapene følger kommunens styringssignaler. Uttalelsene fra kommunerespondentene samt at IKS utviser samfunnsansvar, tyder på at IKS har en høy output-legitimitet.

### **5.2.3.3 Oppsummering**

Det er relativt stor avstand mellom kommunestyret og IKS samtidig som makten er spredt mellom flere kommunestyrrer. Kommunen styrer og kontrollerer IKS i middels grad. Våre data viser dermed at IKS i relativt stor grad er fristilt. Kommunen vil sikre inputlegitimiteten gjennom å ha folkevalgte i styret, mens IKS i størst mulig grad ønsker styremedlemmer med relevant erfaring fra næringslivet. Styret i IKS består av politikere utenom styrelederen, men ingen av dem er kommunestyrerepresentanter. Datterselskapene har imidlertid lav inputlegitimitet ettersom det ikke er noen folkevalgte som sitter i styret. Samlet for konsernet gir det en middels til lav input-basert legitimitet. IKS-konsernet offentlighet og innsyn tolker vi samlet til å gi en middels til lav throughput-basert legitimitet, mens output-legitimiteten er høy. Dette drar i retning av at kommunen ikke helt balanserer IKS sin fristilling med målet om god demokratisk styring.



## 5.3 Aksjeselskap

AS er et heleid av kommunen og skal i henhold til vedtektene drive med positiv utvikling av eiendomsmassen for kommunen, eller i egenregi erverve, oppføre, utvikle andre eiendommer og bygninger i kommunen. Videre hjemler vedtektene mottaksdrift for flyktninger i egne lokaler. AS har en omsetning på rundt 20 millioner kroner i året.

### 5.3.1 I hvilken utstrekning gir kommunen styringssignaler til AS?

Funnene i tabell 9 viser at kommunen har flere av de anbefalte styringsverktøyene (jf. tabell 2), men de mangler Eiermelding og gjennomfører ikke Eiermøter.

Tabell 9 – Funn: Kommunens styringsverktøy

Formelle møter		Styringssignaler	Kilde
General-forsamling		Formannskapet - årlig møte (juni)	Vedtekter
	Valg av styre	1 medlem fra formannskapet + 1 styreleder + 2 medlemmer	Sitat fra styrelederen og ordføreren
	Regnskap	Saksbehandling og vedtak	Årsberetning 2015
Formannskapet		Vedtak til administrasjonen	Sitat fra ordføreren
Formelle dokumenter			
Vedtekter		Avtale etter aksjeloven, styringsregler vedtatt av generalforsamling	Saksfremlegg og protokoll fra kommunestyret og formannskapet
Uformell dialog			
Dialogmøter		To møter i året	Sitat fra rådmann/ordfører/styreleder
E-poster og telefonsamtaler		Dialog mellom styrelederen og ordføreren eller rådmannen	Sitat fra styrelederen

KS-anbefaling 4 beskriver at kommunene bør utarbeide Eiermelding hvert år for sine selskaper. Ordføreren uttalte om Eiermelding: «Vi har snakket om å få fram en Eierstrategi, og har ikke det jevnlig med en Eiermelding på den måten». Kommunen får dermed ikke gjennomgått alle sine selskaper og forankret dette i kommunestyret, og får således ikke benyttet Eiermeldingen til å gi AS styringssignaler. Vi har analysert i hvilken utstrekning kommunen i praksis benytter verktøyene til å gi styringssignaler.

#### 5.3.1.1 Formelle møter

I henhold til vedtektene ledes generalforsamlingen av ordføreren og består av formannskapet. Bjørnsen, Klausen, & Winswold (2015) beskriver at det oftest er ordføreren som er representert i generalforsamlinger, mens her er hele formannskapet representert.

Styrelederen uttalte følgende om styresignaler:

De siste par årene har det vært mer diskusjon i generalforsamlingen. Men tidligere så har det vært - etter at styreleder og daglig leder har gått, så har politikerne hatt diskusjon i pauser. Det politiske styremedlemmet har blant annet fortalt det [...] Så er det standard spørsmål, noen som ber om ordet og spør om kvinneandel og sykefravær.

Av vedtektene fremgår det at styret består av fire medlemmer som er styrelederen, to eksterne medlemmer og en folkevalgt representant. Valg av styremedlemmer gjøres av generalforsamlingen etter forslag fra sittende styreleder. Valgkomiteen er dermed styrelederen alene. Ifølge KS-anbefaling 10 bør generalforsamlingen velge leder av valgkomiteen og kommunale selskaper bør vedtektsfeste bruk av valgkomite, samt utarbeide retningslinjer som regulerer deres arbeid.

På spørsmål om kommunen gir signaler om valg av styremedlemmer svarte styrelederen:

Ringte eier spesielt og diskuterte, både med rådmann og ordfører. Da diskuterte jeg spesielt det politiske oppnevnte styremedlemmet, er de fornøyd? Får de nok tilbakemeldinger [...] det er jo generalforsamlingen som velger, jeg har jo ikke stemmerett, og når jeg legger frem forslag - så forklarer jeg hvorfor.

Ordføreren uttalte om innspill til valg:

Selvfølgelig i forhold til politisk representant [...] Vi har til enhver tid hatt en fra formannskapet som innvalgt i styret [...] det er i alle fall slik det er praktisert [...] med tanke på at det er et bindeledd i mellom den politiske delen – som kan ta med seg signaler «daglig» eller i alle formannskapsmøter.

Rådmannen uttalte om styringssignaler i møter:

Noen politikere sa i kommunestyret i går at man har en oppfatning av at man har hatt en positiv utvikling når det gjelder dialogen med AS og kommunen [...] både i formannskapet og kommunestyret er det oppe spørsmål til ordfører om samarbeidet og dialogen med AS. Også gis føringer på at man ønsker å videreutvikle det samarbeidet som går på forvaltning og drift av bygninger.

Funnene over viser at de sentrale politikerne i kommunen sitter i generalforsamlingen og indikerer at politikerne i møtet i relativt begrenset utstrekning gir styringssignaler. Politikere både i formannskap og kommunestyret gir imidlertid styringssignaler om AS til ordføreren.

### 5.3.1.2 Formelle dokumenter

Styrelederen uttalte om vedtektene:

Det var en stor endring som er viktig som kom for 6 til 8 år siden [...] opprinnelig skulle AS kun ha aktivitet i kommunen som geografisk område. Med vedtektsendringen som kom fra styret om at AS kunne ha aktiviteter utenfor kommunen [...] hvis man skal bestå som selskap så må man ha inntjening, og det kan være begrenset i kommunen.

Uttalelsen viser at styret foreslo endring i vedtekter, og i protokollen fra kommunestyret fremkommer: «selskapet kan også forestå aktiviteter utenfor kommunegrensene».

Kommunestyret har etterkommet styrets ønske om økt aktivitetsområde, og det viser at vedtektene ble endret. I lys av prinsipal-agentteorien vil slik dialog med påfølgende oppdatering av vedtektene bidra til å redusere risikoen for at kommunen og selskapet har ulike mål og ulik risikoappetitt.

### 5.3.1.3 Uformell dialog

Kommunen har ikke eiermøter, men har en annen konstruksjon med lignende trekk som de kaller dialogmøter. Dette illustreres av følgende sitater fra et saksdokument til formannskapet:

Kommunal behandling av eiermelding for selskapet eller tilsvarende, her kalt dialogmøte [...] Dette tilsier i seg selv behov for samhandling og dialog mellom kommunen og selskapet [...] dialogmøtet må oppfattes dithen at det fra eiersiden gis styringssignaler som grunnlag for videre oppfølging.

Rådmannen beskrev dialogmøtene slik:

Ellers så foregår jo styringen gjennom at vi har dialogmøter mellom overordnet nivå i kommunen og i AS [...] hvis man går noen år tilbake, så var dialogmøtene ofte med styreleder og daglig leder som møtte i formannskapet. Men det ble for - vi syntes at man ikke helt fikk til dialogen og samarbeidet. Nå gjennomføres de med at ordfører og rådmann samt daglig leder og styreleder møtes [...] at vi har disse dialogmøtene er viktig [...] Så skrives det kortfattede referat fra dialogmøtene som går tilbake til formannskapet som referatsak.

Ordføreren sa følgende om styringssignaler og dialogmøter:

Vi gjør det gjennom vedtak, som blir effektivert gjennom administrasjonen direkte til AS eller gjennom dialogmøter [...] Tidligere hadde vi dialogmøtene en eller to ganger i året [...] hele formannskapet var med. Men det meldte på en måte AS at de ikke var bekvem med, de fikk sju ulike meninger. Hvilken dialog var det? Vi justerte derfor kursen når vi så at det trengtes [...] Normalt har vi dialogmøter med ordfører, rådmann og egentlig sektorlederne alt etter hvilke tema vi har. Noen ganger er det bare rådmann, ordfører, daglig leder og styreleder [...] noen ganger slik som sist at vi har et utvidet dialogmøte [...] Jeg føler at vi får en bedre og bedre samhandling med AS.

Styrelederen beskrev dialogmøtene slik:

Tidligere år hadde vi dialogmøter med hele formannskapet, og det var helt umulig - det var som et eget formannskapsmøte. Det var ikke noe god dialog. Så vi har gjort om, slik at nå har vi dialogmøter med bare styreleder, daglig leder, rådmann og ordfører. Det fungerer bedre, men likevel ikke godt nok.

Daglig leder uttalte om dialogmøtene: «Det har vært tettere dialogmøter før, jeg oppfatter det sånn, eller kommunen sier at det er bedre samarbeid nå - etter jeg kom, enn det var før. Og derfor er behovet for å ha tettere dialogmøter ikke tilstede lenger. Det er to møter i året og det holder det.»

Uttalelsene om dialogmøtene viser at kommunen bruker dialogmøtene i stor utstrekning for å gi AS styringssignaler. Kommunen har endret strukturen på dialogmøtene for å gi tydeligere styringssignal, samtidig som de har sikret informasjonsflyt til hele generalforsamlingen gjennom at dialogmøtereferatene sendes til formannskapet.

På spørsmål om kommunen gir andre styringssignaler enn i generalforsamlingen og dialogmøtene svarte ordføreren:

Så er det jo den daglige kontakten mellom administrasjonen i kommunen og selskapet [...] det har vært bedre dialog og samspill de senere årene. Og på den måten kan vi kanskje være i stand til å bruke selskapet som et verktøy for kommunens drift, men også på AS sine premisser. Det som ikke gagnar AS vil heller ikke gagne oss.

#### **5.3.1.4 Oppsummering**

Formannskapet er generalforsamlingen for AS hvor de i begrenset utstrekning gir styringssignaler. En av fire styremedlemmer er også formannskapsmedlem. Kommunen gir i liten utstrekning styringssignaler gjennom dokumenter. Kommunen benytter dialogmøtene i stor utstrekning for å gi AS styringssignaler, og gjennom møtereferater får hele formannskapet informasjon. Videre er det daglig annen uformell kontakt mellom administrasjonen i kommunen og selskapet, hvor rådmannen har mulighet for å bringe videre styringssignaler fra politikerne. Totalt tolker vi funnene dithen at kommunene i middels utstrekning gir styringssignaler.

### **5.3.2 Hvordan kontrollerer kommunen at AS følger styringssignalene?**

Det er ikke et tydelig skille mellom styring og kontroll, og dermed vil kommunen gjennom den omtalte styringen gjerne også kontrollere selskapet. I tillegg har kontrollutvalget et ansvar for å kontrollere selskapet.

#### **5.3.2.1 Kontrollutvalget**

På spørsmål til kontrollutvalgslederen om det har vært utført selskapskontroller for AS:

Vi har ikke hatt noen selskapskontroller på AS. Vi skulle ha det for 2-3 år siden, men da skulle det ansettes ny daglig leder, og det ble da sagt i kontrollutvalget fra noen representanter at de syntes vi skulle vente til at de hadde fått ny daglig leder på plass og se hva han kunne gjøre.

Av saksdokumentene til kontrollutvalget fremgår det at sekretariatet har gjort en overordnet analyse av alle kommunens selskaper, og at AS er et av tre selskaper som ut fra en vesentlighetsvurdering er aktuelt å arbeide videre med for selskapskontroll. Ordføreren uttalte imidlertid om selskapskontroll innværende periode: «Vi hadde nettopp oppe plan for selskapskontroll hvor kontrollutvalget innstilte på at det ikke skulle gjennomføres selskapskontroll i AS, og det ble vedtatt av kommunestyret». Kommunestyreprotokollen bekrefter dette, og kontrollutvalget har fått delegert myndighet til å gjennomføre selskapskontroll dersom risiko og vesentlighetsbildet skulle endre seg i perioden.

Uttalelsene og dokumentene indikerer at kontrollutvalget har gjort en risiko- og vesentlighetsvurdering av AS, men har konkludert med at de ikke skal gjennomføre

selskapskontroll inneværende valgperiode, samtidig som utvalget har fått myndighet til å iverksette selskapskontroll dersom det oppstår endringer.

Tabell 10 – Er kontrollutvalget viktig for kontroll av AS?

Respondent	Svar
Styrelederen	Det synes jeg er veldig bra
Daglig leder	Nei, opplever ikke at det er noen kontroll [...] Har ikke opplevd noen rolle utøvelse i det hele tatt
Ordføreren	Ikke for den daglige driften. Men at noen har mulighet til å gå inn å gjøre det, dersom det skulle det bli stilt mistillit til det som er gjort [...] Det er en trygghet
Rådmannen	Tenker de har en viktig funksjon
KU-lederen	Ja

Tabell 10 indikerer at alle respondentene utenom daglig leder mener at kontrollutvalget er viktig for kontroll av AS.

Kontrollutvalgslederen uttalte om kontroll av AS: «Kontrollutvalget, ved to representanter, skal møte i generalforsamlingen til AS i år for å se hvordan det foregår.»

#### 5.3.2.2 Resultatoppfølging

På spørsmål om kommunen kontrollerer resultatoppnåelsen for AS svarte ordføreren:

Nei, det har hverken vi eller AS kapasitet til. AS har nok med å drive selskapet på en god måte [...] Vi skal fortsatt budsjettere med utbytte, for dersom vi ikke budsjetterer med utbytte så får vi heller ikke utbytte. Det må ligge en forventning [...] Det får vi mulighet til i generalforsamling. Og vi har jo mulighet til å foreslå et høyere utbytte enn AS har foreslått. [...] Vi har i dialogmøter på forhånd stilt noen forventninger [...] budsjettert forventet utbytte skal ikke gå til drift. Går det til disposisjonsfond så unngår vi katastrofe, til tross for at vi ikke får utbytte.

#### 5.3.2.3 Oppsummering

Uttalelsene viser at kommunen kontrollerer at AS følger styringssignalene gjennom generalforsamlingens årsregnskapsbehandling og signal om forventet utbytte. Samtidig har kontrollutvalget en viktig rolle gjennom vurdering av selskapskontroll, samt observasjon av generalforsamlingen.

### 5.3.3 Hvordan balanserer kommunen AS sin fristilling med målet om god demokratisk styring?

Presenterte data viser at formannskapet i middels grad styrer AS, mens det er litt lengre avstand til kommunestyret. Vedtektsendringen etter innspill fra AS samt uttalelsene til daglig leder viser likevel at selskapet er fristilt. Demokratisk styring påvirkes i tillegg av styresammensetningen.

#### 5.3.3.1 Styresammensetning

På spørsmål om ønsket styrekompetanse uttalte styrelederen:

Et profesjonelt styre som består av folk i næringslivet som har ulike kompetanse, samtidig som du trenger at eierne har noen inne for å kunne ha kontakten og viderebringe det som egentlig eierne vil. Så derfor er det bestemt at det skal være noen sentrale politikere [...] Det tenker jeg er litt av poenget, det er en balansegang. Vi har fagkompetanse på eiendomsdrift og økonomi.

Ordføreren uttalte: «Tidligere hadde vi flere politikere i styret. Nå er det mer folk med næringslivskompetanse i styret. Og dette er ønsket både fra styret og formannskapet.»

Funnene viser at det politiske styremedlemmet også er medlem av både kommunestyret og generalforsamlingen. De tre resterende medlemmene er hentet ut fra fagkompetanse og er ikke politikere. Tettheten av politikere er lavere enn i rapporten til Bjørnsen, Klausen, & Winswold (2015). Dette indikerer en lav input-basert legitimitet.

#### 5.3.3.2 Fristilling

Avstanden mellom kommunestyret og generalforsamlingen i AS er liten ettersom formannskapet er generalforsamlingen. En av fire styremedlemmer sitter i både generalforsamling og kommunestyret, mens styrelederen og de to øvrige medlemmene ikke er politisk. Samlet indikerer dette en middels avstand mellom kommunestyret og selskapet.

Tabell 11 – Følger AS offentleglova?

Respondent	Svar
Styrelederen	Vi skal ha offentlighet i dette. Kommunen eier selskapet, så er det ikke sunt at vi sitter med kortene tett, det skal ikke være noe som ikke tåler dagens lys.
Daglig leder	Nei, dokumentene er ikke offentlig. Vi er et ordinært aksjeselskap.
Ordføreren	For å si det sånn, så er ikke alt offentlig. Noe er forretningsdrift som må være hemmelig.
Rådmannen	Dokumentene som er fra dialogmøtene er offentlig, de legges som en åpen referatsak i formannskapet. Styremøtene har vi ikke.

Tre av fire respondenter svarte i retning av at selskapet er offentlig. Dette indikerer en throughput-legitimitet som er middels høy.

Ordføreren beskrev dette om selskapsform:

Det har vært utredet og vi har landet på at slik det er organisert nå kan AS jobbe godt, snu seg fort rundt, gjøre de rette vedtakene. Gjøre forretningsdriften på en mer smidig måte enn om de var tatt inn i den kommunale driften. Og det er min opplevelse av det også.

Uttalelsen om at selskapet jobber godt peker i retning av en høy grad av output-basert legitimitet.

På spørsmål om AS er god demokratisk løsning for kommunen, svarte styrelederen:

Jeg vil ikke svare sånn ubetinget ja på det. Er litt usikker - kanskje mere kostbart for kommunen? [...] Kanskje hadde det vært bedre om de hadde vært egen avdeling internt i kommunen? Men de skal jo ha muskler til å gjøre det også [...] Vi har en offentlig eier som vi også bør bidra med overskudd til. Og egentlig bør alt av overskudd gå til eier [...] Men vi er nødt til å holde igjen for at vi skal sikre selskapet [...] Jeg opplever det folkevalgte styremedlemmet er enda mindre villig til å dele med eier enn det vi andre er.

Styrelederens uttalelse om at selskapsdriften er kostbar tyder på at kommunen kanskje ikke høster de fristillings-gevinster som NPM forutsetter og drar i retning av lavere output-basert legitimitet. Uttalelsene om overskudd, indikerer at styrelederen har fanget opp signaler fra eieren om å betale mest mulig av overskuddet tilbake til kommunen. Det kan også forklares med vilje til å ta samfunnsansvar som beskrevet i rapport til Ringkjøb, Aars, & Vabo (2008).

Rådmannen reflekterte rundt fristilling:

Jeg tenker at det kan være krevende for både daglig leder og styreleder i AS å forholde seg til en eier som så mangehodet [...] Selskapet må hele tiden forstå sin eier, at man er opprettet med et formål. Og den selvstendigheten du har, må du både forstå og håndtere i forhold til det formålet [...] Og klarer du ikke som styreleder og daglig leder i et selskap å jobbe i tråd med eiers formål [...] da vil ikke samarbeidet fungere. Når du har et aksjeselskap så har du ikke [...] den direkte styringen. Det blir lengre



avstand og du må styre via Eiermelding, sjekke at det formelle skjer via selskapskontroll.

På spørsmål om AS får klare styringssignaler svarte daglig leder:

Det har ikke vært noen klare retningslinjer som har påvirket strategiarbeidet [...]  
Altså, vi har jo spurt noen ganger hva vil kommunen med AS, uten å få helt sånn konkrete svar. Ikke noen retning sånn sett, derfor er det mye opp til oss [...] Vi har stor handlingsfrihet sånn opplever jeg det. [...] Men likevel er de nær oss, både som eier og stor kunde.

Uttalelsene til rådmannen om fristilling indikerer at AS må arbeide for å tolke signaler fra ulike politiske hold, men samtidig kan dette gi AS et handlingsrom. Uttalelsen fra daglig leder viser at AS oppfatter at de har stor grad av fristilling.

#### **5.3.3.3 Oppsummering**

Våre data viser at AS er rimelig fristilt og avstanden mellom kommunestyret og AS er middels. En av styremedlemmene er politisk, og borgerne har i begrenset grad mulighet for innsyn samtidig som kommunen er fornøyd med tjenesteleveransen. Dette indikerer en middels input- og throughput-basert legitimitet, mens den output-basert legitimiteten er høy. Dette drar i retning av at kommunen balanserer selskapets fristilling med målet om god demokratisk styring.

## 6 Drøfting

Hensikten med denne studien var å undersøke hvordan kommunene styrer sine selskaper. Problemstillingen er belyst gjennom en kvalitativ undersøkelse av KS, IKS og AS, som er de mest vanlig kommunale selskapene. Kommunene har flere formelle styringsverktøy på plass, og bruker dem i middels til stor utstrekning for å gi styringssignaler til sine selskaper. Kommunene kontrollerer at selskapene følger styringssignalene gjennom selskapskontroller og gjennom regnskapsrapportering i selskapenes respektive styringsorganer. Funnene peker i retning av at det er forskjell på hvordan kommunene greier å balansere selskapenes fristilling med god demokratisk styring.

### 6.1 I hvilken utstrekning gir kommunen styringssignaler til sine selskaper?

Med utgangspunkt i figur 4 var det naturlig å forvente at KF i størst grad fikk styringssignaler fra kommunen, mens IKS i mindre utstrekning fikk styringssignaler og AS i minst grad fikk styringssignaler. Våre funn stemmer imidlertid ikke med denne forventningen, og vi har derfor moderert figur 4 med spørsmålsteget bak politisk kontroll. IKS-konsernet med tre datterselskaper som vi har undersøkt blir vesentlig mer komplekst enn et IKS uten datterselskaper. Dette drar i retning av at kommunens styring blir mer indirekte samtidig som forretningsdriften i konsernet blir mer spesialisert. Dette tilsier at IKS som vi har undersøkt «beveger seg» til høyre i figur 4. I tillegg er det undersøkte AS heleid av kommunen, og det forenkler kommunens styring sammenlignet med hvis det hadde vært flere eiere. Når man ser funnene i IKS og AS i sammenheng kan man diskutere om selskapene i figur 4 kunne byttet plass, gjennom at den indirekte styringen av IKS blir mer indirekte enn for AS. I figur 8 er imidlertid samarbeidsdimensjonen tatt inn der illustrasjonen også viser antall eiere og spredning av politisk makt. Figur 8 gir dermed et riktigere bilde av våre funn enn figur 4.

Styringssignalene har vi delt inn i formelle og uformelle. Kommunen styrer IKS med relativ stor utstrekning av formelle verktøy og tilsvarende mindre bruk av uformelle. KF og AS styres med stor utstrekning av uformelle styringssignaler og de formelle styringsverktøyene er mindre i bruk. En sammenligning av formelle dokumenter i de tre selskapene, viste at KF har tre dokumenter hvor kun ett dokument benyttes i stor utstrekning, mens AS har ett dokument som benyttes i liten utstrekning. Derimot har IKS fem dokumenter som alle benyttes. Våre

funn kan ut fra dette forstås som om at desto mer komplekst selskapet blir, jo mer vektlegges den formelle styringen.

Mer formell styring når det er komplekse selskaper kan forklares med utgangspunkt i prinsippal-agentteorien. Med økende kompleksitet vil mulighetene for informasjonsasymmetri, ulike mål, ulik risikoappetitt og opportunistisk atferd fra selskapets side sannsynligvis øke (Busch & Vanebo, 2011; Hagen, 1992). Det er dermed rimelig at kommunen i større grad bruker de formelle styringsverktøyene for å redusere denne risikoen.

På den annen side kan våre funn om at kommunene i større grad bruker uformelle styringsverktøy når selskapene er mindre komplekse, tolkes i lys av den skandinaviske modellen. Når selskapet er mindre komplekst vil kommunen antageligvis benytte mykere styringsverktøy som bygger på dialog, gjensidig tillit og samhandling (Hernes, 2007; Strand, 2007). Utstrakt bruk av uformelle kontakt - heller enn formelle styringssignaler - kan også skyldes at de undersøkte tilhører kommuner som ikke er store, noe som gjør det lettere å ha mer uformell kontakt.

Alle selskapene vi har undersøkt peker på utfordringer med uklare styringssignaler. Tydeligst kom det fram i AS hvor dialogmøter med hele formannskapet ofte resulterte i sprikende styringssignaler, og dermed vanskelig for selskapet tolke signalene. Funnet av selskapenes opplevelse av mange og ofte motstridende mål samsvarer med andre undersøkelser (Torsteinsen & Bjørnå, 2012; Strand, 2007)

## **6.2 Hvordan kontrollerer kommunene at selskapene følger styringssignalene?**

Kommunene i undersøkelsen kontrollerer at selskapene følger styringssignalene gjennom årsregnskapsbehandling og signal om forventet utbytte. Oppfølging gjennom utbytte gjelder ikke KF, men her har kommunestyret tett oppfølging av regnskapet mot vedtatt budsjett. Et annet særtrekk med KF er at kommunestyret har bedt rådmannen om å tettere kontrollere KF.

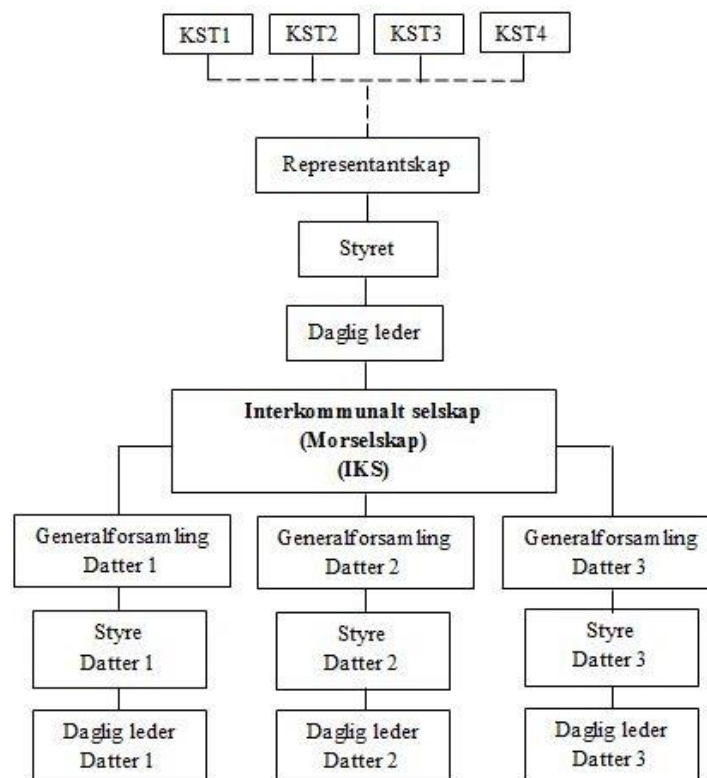
Kontrollutvalgene har en viktig rolle gjennom vurdering og eventuelt gjennomføring av selskapskontroll. I en av kommunene har kontrollutvalget også observert generalforsamlingen. I undersøkte kommuner er det gjennomført en selskapskontroll og to forvaltningsrevisjoner. To av tre kontrollerte kommuner har gjennomført selskapskontroll, og alle har vedtatt plan for selskapskontroll for kommende periode som indikerer at

kontrollutvalget har gjort en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunenes selskaper. Målt mot resten av landet er graden av gjennomført selskapskontroll relativ høy, jf. kapittel 2.5.

Den skandinaviske modellen med vekt på tillit kan kanskje forklare at sekretariatet og kontrollutvalget begrenser selskapskontrollen i IKS med tilhørende datterselskaper, til å omfatte selvkostproblematikken. En annen mulig forklaring kan være stor tro på NPM gjennom at datterselskapene best vet hvordan selskapet skal styres. En tredje forklaring kan være begrensede ressurser. I litteraturen er også denne problemstillingen med at kommunale selskaper oppretter datterselskaper løftet fram og det argumenteres for at det bør innrettes kompenserende kontroller for å bedre kommunenes styring (Thuve & Antonsen, 2014).

### 6.3 Hvordan balanserer kommunen selskapenes fristilling med målet om god demokratisk styring?

Konsernmodellen, slik IKS er organisert, gir veldig lang avstand fra kommunestyret og ned til daglig leder i datterselskap, jf. figur 9. Utfordringer med informasjon som skal gjennom flere ledd vil øke, og den politiske styringen blir mer indirekte.



Figur 9 – IKS med tre AS datterselskaper

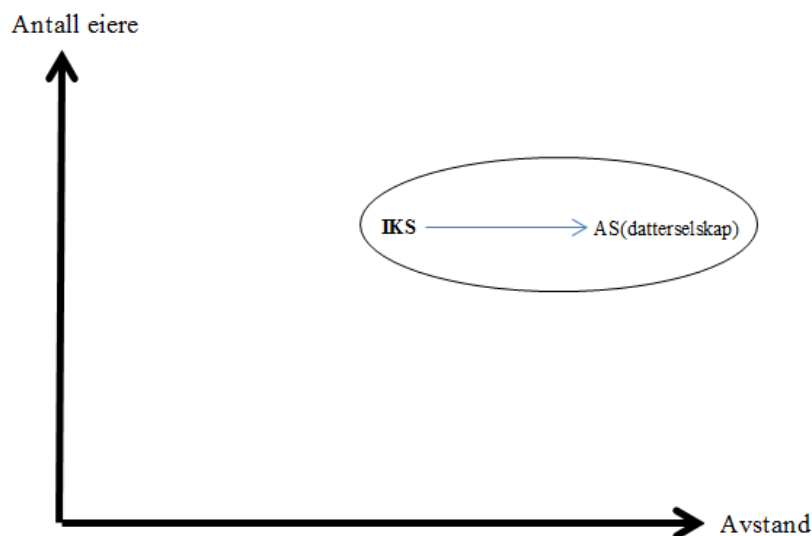
Til tross for at daglig leder i morselskapet (IKS) i sin orientering til kommunestyret også omtaler datterselskapene slik at politikerne har en mulighet til å gi styringssignaler, er vår oppfatning at datterselskapene i liten grad er politisk styrt. Dersom man legger et tradisjonelt demokratisyn til grunn, er det rimelig å konkludere med at organiseringen med datterselskaper kan svekke demokratiets legitimitet. Ettersom det er veldig lang avstand fra kommunestyret kan man slutte at inputlegitimiteten er svak. Åpenhet er en viktig betingelse i vurderingen av throughput-basert legitimitet, og på den konkurranseutsatte delen av virksomheten er det bevisst liten åpenhet fra datterselskapenes side. Vi har ikke gode nok data til å konkludere sikkert på denne typen legitimitet, men en lav grad av åpenhet indikerer en svekkelse av legitimiteten. Samlet er det dermed dårlig demokratisk styring av datterselskapene hvis man ser bort fra den output-baserte legitimiteten som er god.

Hva som er god demokratisk styring kan forstås på ulike måter. I litteraturen spørres det om det fortsatt kan være riktig å kreve at alt skal styres fra en kommunestyre-sal (Leknes, et al., 2013; Røiseland & Vabo, 2012). Kanskje tar ikke dette kravet i tilstrekkelig grad innover seg at kommunal sektor har hatt en formidabel utvikling som både har økt tjenesteproduksjonen og kvaliteten, men også kompleksiteten. Man kan imidlertid argumentere for at kommunen med enkle grep kan både styre og kontrollere datterselskapene nærmere og dermed ivareta god demokratisk styring, uten at det blir en urimelig inngripen i datterselskapenes fristilling. Altså sørge for en bedre balanse mellom selskapenes fristilling og målet om god demokratisk styring.

Vi har videre reflektere vedrørende om det kan være en institusjonell mismatch mellom hvordan kommunene er organisert og den raske fremveksten av kommunale selskaper. Bestillingen til de kommunale selskapene er i tråd med NPM-trenden om at de skal drive effektivt og utnytte fristillingen de har fått. Våre funn tyder på at selskapene jobber for å innfri denne forventningen og langt på vei innfrir dette. Spørsmålet som melder seg er om kommunene har tilpasset seg eierstyring med denne økende kompleksiteten. Våre funn rundt IKS sine datterselskaper som driver næring, kan indikere at kommunene er på tur ut i understyringsgrøften og at selskapet er fristilt i for stor grad. For å unngå understyring kan kommunen bygge opp en administrativ politisk støttedfunksjon (Bjørnsen, Klausen, & Winswold, 2015). En måte å gjøre dette på innenfor nåværende system, er at sekretariatene for kontrollutvalgene kommer mer på banen, men dette skaper utfordringer ved

selskapskontroller fordi det betyr kontrollutvalgene da vil kontrollere sin egen styring. En praktisk implikasjon kan være at det må etableres eiersekretariat i kommunene. Det vil gi rådmannen et tydeligere ansvar i praksis for saksforberedning samt følge opp politiske vedtak også for de kommunale selskapene og ikke bare forvaltningen. Dette vil være en dreining som retter opp en slik institusjonell mismatch og som vil styrke kommunens eierstyring av komplekse konserner.

Under kapittel 6.1 sammenlignet vi figur 4 og 8 ut i fra at IKS er et konsern og at styringen dermed blir mer indirekte. Det argumenteres for at figur 8 gir et riktigere bilde av våre funn enn figur 4. Vi har moderert figur 8 ytterligere for å illustrere at avstanden mellom kommunen og datterselskapene vil være veldig lang samtidig som styringsmakten er fordelt på flere eiere, jf. figur 10. Ellipsen illustrerer at hele konsernet strekkes bort fra kommunene og at både styring og kontroll blir tilsvarende mer utfordrende.



Figur 10 – Avstand og spredning av politisk styring datterselskaper. Basert på (Stokstad, Helgesen, Klausen, & Monkerud, 2016)

Kommuneloven hjemler mulighet for selskapskontroll av datterselskapene, men funnene i undersøkelsen viser at kontrollutvalget fokuserer på selvkostproblematikken vedrørende husholdningsavfall, mens de konkurranseutsatte datterselskapene ikke blir kontrollert. For det første kan dette forstås som at kommunen har stor tro på prinsippene fra NPM om at effektiv drift gjøres best gjennom en ren bedriftsmodell. For det andre kan det indikere at den skandinaviske modellen gjør seg gjeldende gjennom at kommunen har høy grad av tillit til styrelederen og daglig leder. Det kommunen kanskje vektlegger i for liten grad er de

utfordringer som prinsipal-agentteorien beskriver om at det er en risiko for at kommunen og selskapene har ulike mål, ulik risikoappetitt og at selskapet opptrer opportunistisk.

Kommunen kunne gjennom kontroller av datterselskapene redusert disse risikoene.

En annen utfordring for kommunene med de fristilte juridiske selvstendige selskapene, er de juridiske vurderingene som dukker opp i kjølvannet. På den ene siden ønsker kommunene å utnytte de fordelene som NPM beskriver, men på den annen siden er det naturlig at man også anskaffer tjenester av samme selskapet. Våre funn peker på slike juridiske utfordringer knyttet til lov om offentlige anskaffelser og selvkostproblematikken i avfallssektoren. Andre mulige juridiske utfordringer er støtteregeleverket i EØS-avtalen og merverdiavgiftsloven (2009) samt merverdiavgiftskompensasjonsloven (2003).

### **6.3.1 Styresammensetning**

Styresammensetning kan si noe om balansen mellom god demokratisk styring og hvilken grad selskapet er fristilt. Respondentene er reflektert rundt det å ha en miks i styret for selskapene, med en blanding av politikere og profesjonelle. På den ene siden trekker de frem fordelene med å ha politikere som har føling på det som skjer i kommunestyret og den politiske debatten. På den andre siden er det viktig å ha personer i styret som har mer fagmessig bakgrunn. Dette beskriver de som en trygghet i diskusjoner og avgjørelser som går mer på fagmessige spørsmål i selskapene. Våre funn indikerer en sammenheng mellom hvordan styresammensetningen er i selskapet og i hvilken grad kommunene gir styringssignaler. Det var slik at jo større andel politikere i styret, jo sterkere styringssignaler fant vi at kommunene ga. I de styrene hvor det ikke satt noen politikere, ga kommunen i minst utstrekning styringssignaler. Et unntak fra denne sammenhengen er imidlertid funn i AS som kun hadde ett politisk styremedlem med tre ikke politiske. Årsaken til at det likevel var relativt god politisk styring kan skyldes at styrelederen i dette selskapet tar et samfunnsansvar som fører til en god dialog mellom kommune og selskap. Dette viser at å se på styringssignaler ut fra om det politikere blir en forenkling. Politisk engasjement er kun en dimensjon i hvordan folkefungerer, og andre forhold vil kunne ha like stor påvirkningskraft på hvordan de agerer i styret. Et funn som underbygger dette er vårt funn i AS hvor fremkommer at styrelederen og resten av styret må overtale det politiske medlemmet om å utbetale utbytte til kommunen. Når det likevel er rimelig å tenke en sammenheng mellom politisk valgte styremedlemmer og grad av kommunenes styringssignaler til selskapet, er dette fordi disse medlemmene på et vis er kommunens forlengede arm (Bjørnsen, Klausen, & Winswold, 2015). Politikerne vil typisk ha

et samfunnsengasjement og bli opplært i å ta ansvar for kommunens og innbyggernes interesse, herunder de fire standarder på kvalitet i kommunenes demokratistyring (KS, 2015).

### **6.3.2 Den kommunale selskapsvei**

Kommunene vi har undersøkt styrer sine selskaper slik at ingen av selskapene befinner seg i overstyringsgrøften eller understyringsgrøften. Kommunen styrer AS slik at den er inne på selskapsveien. Det er imidlertid slik at KF blir styrt i så sterk grad at kommunen nærmer seg overstyringsgrøften, mens IKS-konsernet er styrt i så pass liten grad at man nærmer seg understyringsgrøften.

Ordføreren i kommunen som har KF argumenterer for at KF-konstruksjonen i sin natur er mer kontrollert enn en kommunal etat. Dette taler for at kommunens hensikt med opprettelsen av foretaket ikke har vært en fristilling av KF og kan forklare at kommunene styrer i sterk grad. I tillegg kan den sterke styringen være et resultat av at foretaket etter en forvaltningsrevisjon har fått kritikk på flere punkter. Dette har resultert i at kommunestyret har strammet inn KFs frihet blant annet gjennom at rådmannen utøver en løpende kontroll. Dette er en naturlig oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporten, og kan teoretisk forklares som at prinsipalen har kontrollert agenten og følger opp avvikene. Generelt kan dette oppfattes som en oppjustering av hvor risikofyllt kommunen oppfatter selskapsdriften og følgelig at de strammer inn styringen. Dette viser egentlig at dynamikken mellom styring og kontroll mellom kommunen og selskapet fungerer godt, og at kommunen tar i bruk tilgjengelige styring- og kontrollmekanismer når det er behov (Ringkjøb, Aars, & Vabo, 2008).

## **7 Konklusjon**

Kommunene styrer sine kommunale selskaper gjennom formelle møter, formelle dokumenter, anbefalt og uformell dialog. Våre funn viser at kommunene benytter disse verktøyene for å styre og at de jevnt over kontrollerer om selskapene følger styringssignalene.

Kommunene har i hovedsak tilgjengelig de formelle verktøyene som forventes. Kommunene kan således sies å ha lagt inn styrings- og kontrollmekanismer som prinsipal-agentteorien legger til grunn at man bør for å unngå risiko for at selskapene ikke gjør det kommunen ønsker. Det interessante er at disse formelle styringsverktøyene benyttes i mindre grad enn de uformelle verktøyene. Dette tyder på at den skandinaviske modellen bedre kan forklare hvordan kommunene i praksis styrer sine selskaper, der tillit mellom kommune og selskap er



det bærende prinsipp. Dersom tillit og uformell styring ikke virker slik kommunen ønsker, tyder imidlertid våre funn på at kommunene ikke nøler med å bruke kontroller. Våre funn viser også at kommunene i etterkant i hovedsak følger opp selskapskontrollrapportene for deretter å stramme inn styringen hvis det blir avdekket avvik. Denne formen for vekselvirkning mellom styring og kontroll kan best forklares med prinsipal-agentteorien. Det kan derfor synes som om både prinsipal-agentteorien og den skandinaviske modellen må benyttes for å forklare hvordan kommunene styrer sine selskaper.

Hvor godt kommunene balanserer selskapenes fristilling med god demokratisk styring påvirkes av styresammensetning, dynamikken mellom styring- og kontroll, selskapenes kompleksitet, og i hvilken grad selskapene leverer konkurranseutsatte tjenester. Ut fra våre funn konkluderer vi med at de kommunale selskapene er inne på «selskapsveien» og kommunene hverken understyrer eller overstyrer sine selskaper.

## **7.1 Implikasjoner for videre forskning**

Hvordan kommunene styrer sine selskaper vil antageligvis påvirkes av hvilket tjenesteområde selskapene opererer i. Både rammeverket for fagområdet og eventuelle trender vil kunne påvirke hvordan selskapet samhandler med kommunen. Videre forskning bør derfor ta høyde for dette og sammenligne ulike selskapsformer innenfor samme tjenesteområde. En vil da kunne få fram reelle forskjeller mellom selskapsformer som ikke kan fortolkes som utslag av forskjeller i tjenesteområdene. Det kan også være aktuelt å gjøre en sammenlignende studie for å se på hvorvidt ulike roller påvirker hvordan man betrakter spørsmålet om kommunal styring av selskaper. Det hadde også vært interessant å bruke styrken i kvantitativ undersøkelsesmetode og for eksempel benytte en spørreundersøkelse slik at data enklere kan generaliseres. Det er spennende å se hvordan kommunene utvikler seg over tid og om de endrer seg med tanke på hvordan de innretter sin eierstyring. Dette vil kreve et mer longitudinelt design for å undersøke.

## 8 Referanser

- Aars, J., & Ringkjøb, H.-E. (2011). Local Democracy. *Public Management Review*, 825-844.
- Aksjeloven. (1997). *Lovdata*. Hentet fra Lov om interkommunale selskaper
- Andersen, O. J., & Torsteinsen, H. (2015). "Selskapsreisen": En casestudie av fristilling som innovasjonskatalysator. I O. J. Andersen, L. Gårseth-Nesbakk, & T. Bondas, *Innovasjoner i offentlig tjenesteyting* (ss. 215-236). Bergen: Fagbokforlaget.
- Anskaffelsesloven. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>
- Baldersheim, H., & Rose, L. E. (2003). Kampen om kommunen: Foran et nytt kommunalt hamskifte. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, ss. 231-239.
- Baldersheim, H., & Rose, L. E. (2013). God demokratisk styring - hva sier faglitteraturen? I M. Winsvold, *Veier til god lokaldemokratisk styring* (ss. 24-42). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Baldersheim, H., & Rose, L. E. (2014). Kommunale reformer som teoretiske utfordringer. I H. Baldersheim, & L. E. Rose, *Det kommunale laboratorium* (ss. 9-16). Bergen: Fagbokforlaget.
- Bjørnsen, H. M., Klausen, J. E., & Winsvold, M. (2015). *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Blåka, S., & Winsvold, M. (2013). Organisatoriske faktorerens betydning for demokratisk styring. I M. Winsvold, *Veier til god lokaldemokratisk styring* (ss. 140-172). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Blåka, S., Tjerbo, T., & Zeiner, H. (2012). *Kommunal organisering 2012. Redegjørelse for Kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Bråthen, B., Frydenberg, B., & Rogndokken, O. K. (2015). *Tilsyn og kontroll i kommunal sektor*. Oslo: Norges kommunerevisorforbund.
- Bugge, M. M., & Skålholt, A. (2013). Smart velferd: Styringsparadigmer for innovasjon i kommunene. I T. Ringholm, H. Teigen, & N. Aarsæther, *Innovative kommuner* (ss. 53-70). Oslo: Cappelen Damm.
- Bukve, O. (2016). *Forstå - forklare - forandre, Om design av samfunnsvitenskaplege forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Busch, T. (2012). *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Busch, T., & Vanebo, J. O. (2011). Interne markeder - fokus på bestiller-utfører-modellen. I T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen, & J. O. Vanebo, *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser* (ss. 106-119). Oslo: Universitetsforlaget.
- Clausen, T. H., & Madsen, E. L. (2009). *Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll som verktøy i egenkontrollen i norske kommuner og fylkeskommuner*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Deloitte. (2014). *Evaluering Kontrollutvalg og kontrollutvalgssekretariat*. Bergen: Deloitte.
- Eisenhardt, K. M. (1989, Vol. 14 No. 1). Agency Theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review* , ss. 57-74.
- Forurensningsloven. (1981). *Lov om vern mot forurensning og om avfall*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-03-13-6>
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>
- Gjertsen, A. ..., & Martinussen, K. (2006). *Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Grenness, T. (2012, 4). På jakt etter en norsk ledelsesmodell. *Magma*, ss. 51-59.
- Haga, G. (2005). Å kontrollere makthaverne i offentlig sektor. I T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen, & J. O. Vanebo, *Modernisering av offentlig sektor - Utfordringer, metoder og dilemmaer* (ss. 390-402). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hagen, K. P. (1992). Prinsipal-agentteori: Implikasjoner for offentlig styring og politikk. I A. Sandmo, & K. P. Hagen, *Offentlig politikk og private incitamenter* (ss. 41-60). Oslo: Tano.
- Hatch, M. J. (2001). *Organisasjonsteori*. Oslo: Abstrakt.
- Havne- og farvannsloven. (2009). *Lov om havner og farvann*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-04-17-19>
- Hernes, G. (2007). *Med på laget. Om New Public Management og sosial kapital i den norske modellen*. Oslo: Fafo.

- Holmen, A. K., & Hanssen, G. S. (2013). *Perspektiver og erfaringer: Styring av og ledelse i kommunalt organiserte samarbeid*. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.
- Holmen, A. K., & Hanssen, G. S. (2013). *Styring av og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap. Hva kjennertegner "balansert" styring og ledelse utenfor linje?* Stavanger: International Research Institute of Stavanger.
- Hood, C. (1991, Vol. 69). A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? *Public Administration*, ss. 3-19.
- Hovik, S., & Stigen, I. M. (2008). *Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Høivik, K. (2005). Interkommunalt selskap eller aksjeselskap. *Lov og rett*, ss. 531-549.
- Jacobsen, D. I. (2014). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jakobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Damm.
- Johannessen, A. C. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johnsen, Å., Sletnes, I., & Vabo, S. I. (2004). Konkurranseutsetting i teori og praksis. I Å. Johnsen, I. Sletnes, & S. I. Vabo, *Konkurranseutsetting i kommunene* (ss. 20-51). Oslo: Abstrakt forlag.
- Klausen, K. K. (2011). Fra Public Administration over New PA til NPM - en fortolkningsramme for reformer. I T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen, & J. O. Vanebo, *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser* (ss. 48-61). Oslo: Universitetsforlaget.
- Klausen, K. K. (2013). Public Administration, New PA, NPM, NPG: What's in a Name - and what's the dominant reform regime? I T. Busch, A. Heichlinger, E. Johnsen, K. K. Klausen, A. Murdock, & J. O. Vanebo, *Public Management in the Twenty-first Century - Trends, Ideas and Practices* (ss. 46-59). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (1998). *Ot.prp. nr. 53 (1997-98)*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014, November 5). *Regjeringen*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Vil-endre-IKS-loven-for-a-sikre-like-konkurransetilkar/id2010082/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Kommuneproposisjonen 2018*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2003). *Ot.prp. nr. 70 Om lov om endring i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2009). *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Kommunaldepartementet. (1992). *Ot.prp. nr. 42. Om lov om kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Kommunaldepartementet.
- Kommuneloven. (1992). *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107>
- KS. (2015). *Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll*. Oslo: Kommunenes Sentralforbund.
- KS. (2015). *Tillit - KS Folkevalgtprogram 2015-2019*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A. K., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I., & Røiseland, A. (2013). *Interkommunalt samarbeid Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.
- Lov om interkommunale selskaper. (1999). *Lovdata*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-01-29-6>
- Merverdiavgiftskompensasjonsloven. (2003). *Lov om kompensasjon av merverdiavgift for kommuner, fylkeskommuner mv*. Hentet fra Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-12-12-108>
- Merverdiavgiftsloven. (2009). *Lov om merverdiavgift*. Hentet fra Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-06-19-58>
- Monkerud, L. C., Indset, M., Stokstad, S., & Klausen, J. E. (2016). *Kommunal organisering 2016. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementet*. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet.

- NKRF. (2017, Mai 15). *Forvaltningsrevisjonsregister*. Hentet fra Norges kommunerevisorforbund: <http://www.nkrf.no/forvaltningsrevisjonsregister/cms/144>
- Norges kommunerevisorforbund. (2007). *Folkevalgtopplæring. Informasjonsmateriell*. Oslo: Norges kommunerevisorforbund.
- Norges kommunerevisorforbund. (2011). *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*. Hentet fra NKRF: [http://www.nkrf.no/rsk\\_001\\_standard\\_for\\_forvaltningsrevisjon](http://www.nkrf.no/rsk_001_standard_for_forvaltningsrevisjon)
- NOU. (1991:28). *Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor*. Oslo: Norges offentlige utredninger.
- NOU. (2016:4). *Ny kommunelov*. Oslo: Norges offentlige utredninger.
- Offentleglova. (2006). *Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16>
- Opedal, S., Blomgren, A., & Holmen, A. K. (2012). *Kommunale foretak - konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati*. Stavanger: International Research Institute of Stavanger.
- Overå, O., & Bernt, J. F. (2014). *Kommuneloven med kommentarer*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Pettersen, P. A., & Rose, L. E. (1997). Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket? I H. Baldersheim, J. F. Bernt, T. Kleven, & J. Rattsø, *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten* (ss. 91-126). Oslo: Tano Aschehoug.
- Renå, H. (2013, 4). Når kontrollen svikter - en studie av tre korrupsjonssaker i norsk kommunesektor. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, ss. 279-308.
- Resch-Knudsen, V. (2012). *Styring av kommunalt eide selskaper*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Revisjonsforskriften. (2004). *Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-15-904>
- Revisorloven. (1999). *Lov om revisjon og revisorer*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-01-15-2>
- Ringkjøb, H.-E., Aars, J., & Vabo, S. I. (2008). *Lokalt folkestyre AS*. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Rose, L. E. (2014). Demokratiteori - forventninger og virkelighet. I H. Baldersheim, & L. E. Rose, *Det kommunale laboratorium - teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (ss. 19-50). Bergen: Fagbokforlaget.

- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rønning, R. (2013). Gamle tanker som innovasjon i omsorgssektoren. I T. Ringholm, H. Teigen, & N. Aarsæther, *Innovative kommuner* (ss. 120-135). Oslo: Cappelen Damm.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner, Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schramm-Nielsen, J., Lawrence, P., & Sivesind, K. H. (2004). *Management in Scandinavia - Culture, Context and Change*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Stokstad, S., Helgesen, M., Klausen, J. E., & Monkerud, L. (2016). *Folgevalgt lederskap og kommunal organisering*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thuve, M., & Antonsen, S.-E. (2014). Eierstyring i kommunale selskaper - der offisielle anbefalinger ikke strekker til. *BDO Innsikt*, ss. 81-85.
- Torsteinsen, H. (2012). Avslutning. I H. Torsteinsen, *Resultatkommunen. Reforme og resultater* (ss. 250-259). Oslo: Universitetsforlaget.
- Torsteinsen, H., & Bjørnå, H. (2012, 16 (1)). Agencies and transparency in Norwegian local government. *Offentlig förvaltning Scandinavian Journal of Public Administration*, ss. 5-25.
- Winsvold, M. (2013). *Veier til god lokaldemokratisk styring*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research - Design and Methods*. London: SAGE Publications Ltd.
- Øgård, M. (2014). Fra New Public Management til New Public Governance. I H. Baldersheim, & L. E. Rose, *Det kommunale laboratorium* (ss. 93-110). Bergen: Fagbokforlaget.

# Vedlegg - Intervjuguide Ordførere / rådmenn / KU-ledere

Kommune:

Selskap:

Intervjuperson:

## Om kommunens styring og kontroll av det kommunale selskapet (KF, IKS, AS)

- **Hvilke styringssignaler gir kommunen til selskapet (FS1)?**

Selskapsavtale ev. andre styringsdokumenter

- Hvor ofte har selskapsavtalen/andre styringsdokumenter vært endret siden stiftelsen av selskapet?
- Hvor mye ble i så fall vedtektene endret og hvem initierte endringene?
- Mener du de er detaljert utformet mht. formål og oppgaver?

Eiermelding / eiermøter / og eller strategi?

- Hvis ja, hvor viktige er disse for å styre selskapet?
- Hvis ja, hvor viktige er slike møter for å gi styringssignaler?

Omtales selskapet i kommunens budsjett og årsmelding?

- Hvis ja, hvor viktig er dette for styringen av selskapet?

Representantskapets/generalforsamlingens sammensetning og funksjon

- Hvilke kriterier ligger til grunn for kommunes valg av medlem(er) til representantskapet/generalforsamlingen?
- Gir kommunestyret det valgte medlemmet (ene) noen styringssignaler?

- **Hvor viktig er styrets sammensetning med hensyn til styring og kontroll av selskapet (FS1 og 2)?**

Hva slags kriterier brukes ved oppnevning av styremedlemmer?

Hva slags kompetansebakgrunn har de nåværende styremedlemmene?

Gir representantskapet/generalforsamlingen i selskapene styringssignaler gjennom rekruttering til styret til?



- **Hvilken rolle har kommunestyret/kontrollutvalget for å kontrollere at styringssignalene fra kommunen etterleves av selskapet (FS2)?**

Evalueres selskapet regelmessig for å sjekke resultatoppnåelsen?

- Hvis ja, hvor viktig er dette i styringen av selskapet?

Er det foretatt selskapskontroll (eierskapskontroll) og/eller forvaltningsrevisjoner av selskapet?

- Hvis ja, hva ble avdekket i disse?

Har kommunen vedtatt plan for selskapskontroll i inneværende valgperiode?

- Hvis ja, er selskapet nevnt i planen?

Er kontrollutvalget viktig for styring og kontroll av selskapet?

- **Hvordan balansere kommunen selskapets fristilling i forhold til god demokratisk styring? (FS3)**

Hvilke refleksjoner har du om behandling av saker i styremøter og offentlighet?

- Er styreprotokoller offentlig?

Er det oppnådd en god balanse mellom politisk styring og frihet for selskapsledelsen?

- Eller er det for mye politisk styring? Har for mange hender på rattet?
- Eller for lite politisk styring? Havnet på sidelinjen, blitt passivisert?

Er det ryddige ansvarsforhold mellom kommunestyret, styret og daglig ledelse?

Er ordningen med kommunalt selskap bra eller dårlig for lokaldemokratiet etter din mening?

Er det behov for å evaluere selskapsorganiseringen?

- Er det utfordringer i forhold til styring og kontroll som har med selve selskapsorganiseringen å gjøre?
- Har ordningen med selskapsformen støtte i kommunestyret eller er det forandringer på gang?

- **Avslutningsvis er det noe vi ikke har spurt om vedr. styring og kontroll av selskapet som du vil tilføye?**

# Vedlegg - Intervjuguide styreledere / daglig ledere

Kommune:

Selskap:

Intervjuperson:

## Om kommunens styring og kontroll av det kommunale selskapet (KF, IKS, AS)

- **Hvilke styringssignaler gir kommunen til selskapet (FS1)?**

Selskapsavtale ev. andre styringsdokumenter

- Hvor ofte har selskapsavtalen/andre styringsdokumenter vært endret siden stiftelsen av selskapet?
- Hvor mye ble i så fall vedtektene endret og hvem initierte endringene?
- Mener du de er detaljert utformet mht. formål og oppgaver?

Eiermelding / eiermøter / og eller strategi?

- Hvis ja, hvor viktige er disse for å styre selskapet?
- Hvis ja, hvor viktige er slike møter for å gi styringssignaler?

Omtales selskapet i kommunens budsjett og årsmelding?

- Hvis ja, hvor viktig er dette for styringen av selskapet?

- **Hvor viktig er styrets sammensetning med hensyn til styring og kontroll av selskapet (FS1 og 2)?**

Hva slags kriterier brukes ved oppnevning av styremedlemmer?

Hva slags kompetansebakgrunn har de nåværende styremedlemmene?

Hvordan fungerer samarbeidet med styreleder/daglig leder?

Har dine beslutninger/ideer støtte hos styrelederen?

Gir representantskapet / generalforsamlingen i selskapet styringssignaler gjennom rekruttering til styret?

- **Hvilken rolle har kommunestyret / kontrollutvalget for å kontrollere at styringssignalene fra kommunen etterleves av selskapet (FS2)?**

Evalueres selskapet regelmessig for å sjekke resultatoppnåelsen?

- Hvis ja, hvor viktig er dette i styringen av selskapet?

Er det foretatt selskapskontroll (eierskapskontroll) og/eller forvaltningsrevisjoner av selskapet?

- Hvis ja, hva ble avdekket i disse?

Er kontrollutvalget viktig for styring og kontroll av selskapet?

- **Hvordan balansere kommunen selskapets fristilling i forhold til god demokratisk styring? (FS3)**

Hvilke refleksjoner har du om behandling av saker i styremøter og offentlighet?

- Er styreprotokoller offentlig?

Er det oppnådd en god balanse mellom politisk styring og frihet for selskapsledelsen?

- Eller er det for mye politisk styring? Har for mange hender på rattet?
- Eller for lite politisk styring? Havnet på sidelinjen, blitt passivisert?

Er det ryddige ansvarsforhold mellom kommunestyret, styret og daglig ledelse?

Er ordningen med kommunalt selskap bra eller dårlig for lokaldemokratiet etter din mening?

Er det behov for å evaluere selskapsorganiseringen?

- Er det utfordringer i forhold til styring og kontroll som har med selve selskapsorganiseringen å gjøre?
- Har ordningen med selskapsformen støtte i kommunestyret eller er det forandringer på gang?

- **Avslutningsvis er det noe vi ikke har spurt om vedr. styring og kontroll av selskapet som du vil tilføye?**